

REPORT DOCUMENTATION PAGE

Form Approved OMB No. 0704-0188

Public reporting burden for this collection of information is estimated to average 1 hour per response, including the time for reviewing instructions, searching existing data sources, gathering and maintaining the data needed, and completing and reviewing the collection of information. Send comments regarding this burden estimate or any other aspect of this collection of information, including suggestions for reducing this burden to Washington Headquarters Services, Directorate for Information Operations and Reports, 1215 Jefferson Davis Highway, Suite 1204, Arlington, VA 22202-4302, and to the Office of Management and Budget, Paperwork Reduction Project (0704-0188), Washington, DC 20503.

1. AGENCY USE ONLY (Leave blank)	2. REPORT DATE	3. REPORT TYPE AND DATES COVERED	
	2001	Series Publication	
4. TITLE AND SUBTITLE		5. FUNDING NUMBERS	
Neue Perspektiven der Weltpolitik New Perspectives in World Politics			
6. AUTHOR(S)			
Juergen Schwarz, editor			
7. PERFORMING ORGANIZATION NAME(S) AND ADDRESS(ES)		8. PERFORMING ORGANIZATION Report Number REPORT NUMBER	
Institute fuer Internationale Politik Universitaet der Bundeswher Muenchen D-85577 Neubiberg		Sonderband/2001	
9. SPONSORING/MONITORING AGENCY NAME(S) AND ADDRESS(ES)		10. SPONSORING/MONITORING AGENCY REPORT NUMBER	
		ISSN 1433-3953	
11. SUPPLEMENTARY NOTES			
Text in German. Title and abstract in German and English, 341 pages, ISSN 1433-3953.			
12a. DISTRIBUTION/AVAILABILITY STATEMENT		12b. DISTRIBUTION CODE	
Distribution A: Public Release.			
ABSTRACT (Maximum 200 words)			
<p>The eleven essays (in German unless noted) in this Festschrift cover the following topics: the perspectives for a new blueprint of security; Europe between multi- and uni-polarity; the emergence of the Clash of Civilizations; the Mexican election results of 2000; the “wider concept of security” notion and its necessity; the role of the military in globalization; the “revolution of military affairs” in historical perspective (this essay in English); perspectives of a new security policy in the 21st century (in English); Poland on the path to the EU; the NATO expansion of 1999; and China as configured in the new web of interests in the Western Pacific.</p>			
14. SUBJECT TERMS		15. NUMBER OF PAGES	
German, UNIBW, Clash of civilizations, Global security, Mexican politics, NATO, Poland and the EU, Chinese politics, The military and globalization, European politics			
		16. PRICE CODE	
17. SECURITY CLASSIFICATION OF REPORT	18. SECURITY CLASSIFICATION OF THIS PAGE	19. SECURITY CLASSIFICATION OF ABSTRACT	20. LIMITATION OF ABSTRACT
UNCLASSIFIED	UNCLASSIFIED	UNCLASSIFIED	UNLIMITED

NSN 7540-01-280-5500

Standard Form 298 (Rev. 2-89)

Prescribed by ANSI Std. Z39-18
298-102

20021119 043

Sonderband 2001

Neue Perspektiven der Weltpolitik

ORDO INTER NATIONES

Internationale Politik - Analysen



Institut für Internationale Politik und Völkerrecht

Universität der Bundeswehr München

Sonderband/2001

ORDO INTER NATIONES, eine Schrift des Instituts für Internationale Politik der Universität der Bundeswehr München, bringt in lockerer Folge Originalbeiträge und Nachdrucke, die sich in den Themenrahmen „Strukturen und Prozesse - Ordnung im internationalen System“ einfügen. Die souveränen modernen Staaten sind nach wie vor die Hauptakteure im internationalen Geschehen. „Modern“ heißt die über nationale Abschließung hinausreichende Offenheit der Staaten für internationale Entwicklungen, heißt - bei Wahrung legitimer nationaler Interessen - internationale Kooperationsfähigkeit und der Wille zu friedlicher, verantwortlicher Kooperation. Eine „neue Weltordnung“ wird nicht nach Utopien, sondern nur durch einen an Normen orientierten Realismus entwickelt werden.

Herausgeber: Prof. Dr. Jürgen Schwarz

Redaktion: Dr. Hanns-Frank Seller
Dr. Andreas Wilhelm
Angelika Schoppel (Sekretariat)

Erscheinungsort: München

Redaktionsanschrift:

ORDO INTER NATIONES
Institut für Internationale Politik
Universität der Bundeswehr München
D-85577 Neubiberg

Tel.: 089-6004-2048/3966 Fax: 4460
E-Mail: ifip@unibw-muenchen.de

Die in *ORDO INTER NATIONES* geäußerten Meinungen sind die der Autoren.

ISSN: 1433-3953
© Jürgen Schwarz

ORDO INTER NATIONES

Internationale Politik - Analysen

*Sonderband 2001
anlässlich des 65. Geburtstages
des Herausgebers Prof. Dr. Jürgen Schwarz*

Neue Perspektiven der Weltpolitik

Sonderband/2001

AQ F03-02-0225

**Reproduced From
Best Available Copy**

**Copies Furnished to DTIC
Reproduced From
Bound Originals**

VORWORT

In dem vorliegenden Sonderband der Publikationsreihe *ORDO INTER NATIONES* steht diesmal, anlässlich des 65. Geburtstages von PROFESSOR DR. JÜRGEN SCHWARZ, das zentrale Anliegen seines Forschungsansatzes in der Internationalen Politik im thematischen Vordergrund: Das Aufzeigen von Ordnungsstrukturen und deren Prozesse im engen Zusammenhang mit der weltpolitischen Rolle des „modernen Staates“ als wirkungsmächtiger Akteur im internationalen System des 21. Jahrhunderts. Bewußt wurde der thematische Rahmen für die vorliegende Ausgabe sehr weit gesteckt, um nicht nur das breite Spektrum der internationalen Wirkungszusammenhänge aufzuzeigen, sondern auch die wissenschaftliche Vielfalt deutlich werden zu lassen, die am Institut für Internationale Politik unter der Professur von Professor Schwarz die geltende Regel war und dessen internationales Renommee begründet hat.

Die verantwortlichen Redakteure für diese Ausgabe möchten sich bei den augenblicklichen und ehemaligen Mitarbeitern des Instituts für ihre Bereitschaft, an dieser Sonderausgabe von *ORDO INTER NATIONES* mitzuwirken, bedanken.

Ihr spezieller Dank gilt in diesem Zusammenhang Frau Angelika Schoppel, die über Jahre stets kompetent die redaktionelle Fertigstellung der einzelnen Ausgaben betreut hat.

Die Herausgabe dieses Sonderbandes ist vor allem auch als Würdigung seitens der augenblicklichen und ehemaligen Mitarbeiter für PROFESSOR SCHWARZ gedacht, der ihnen nicht nur als Hochschullehrer und wissenschaftlicher Mentor Vorbild war und ist, sondern auch als leidenschaftlicher Politikwissenschaftler einen offenen und kritischen Blick für die wesentlichen Grundlagen und Bedingungen der weltpolitischen Zusammenhänge im internationalen System zu vermitteln vermochte und ihre Begeisterung für das Fach Internationale Politik geweckt hat.

München im Januar 2001

H.F.S. und A.W.

INHALTSVERZEICHNIS

SEITE

Schwarz, Jürgen:	Perspektiven einer neuen Sicherheitsarchitektur.....	7
Buchholz, Frank:	Europa zwischen Multi- und Unipolarität: Kann ein europäisches Sicherheitssystem eine Wiederholung der Katastrophe von 1914 verhindern?.....	39
Fahrner, Andreas:	EMERGENZ.....	57
Heieis, Lutz:	Die Ergebnisse der Wahlen 2000 in Mexico.....	67
Herrmann, Wilfried:	Sicherheit in einer sich verändernden Welt – Überlegungen zu einem erweiterten Sicherheitsbegriff.....	107
Rose, Jürgen:	Der Januskopf - Zur Rolle des Militärs im Kontext der Globalisierung.....	131
Rotte, Ralph:	The "Revolution in Military Affairs" in Historical Perspective: Empirical Reasons for some Scepticism.....	185
Seller, Hanns-Frank:	Perspectives of a new security policy within the international system of the XXI century.....	233
Tkaczyński, Jan W.:	Polen auf dem Weg in die Europäische Union.....	247
Vogel, Ulrich:	Die NATO-Erweiterung 1999 – Transfer von Sicherheit und Stabilität im internationalen System.....	273
Wilhelm, Andreas:	China und die neue Interessenkonstellation im Westpazifik.....	307
Die Autoren.....		343

Perspektiven einer neuen Sicherheitsarchitektur – Strukturelle Entwicklungen

Jürgen Schwarz

1. Der Begriff *Sicherheitsarchitektur* ist vielfach kritisiert worden. Er vermittelte vornehmlich den Eindruck von Statik und Unveränderlichkeit; ähnlich wie der Begriff „interlocking institutions“. Auch dieser sei nicht in der Lage, die politischen Prozesse, die ständigen Strukturveränderungen aufzunehmen und Dynamik und Funktionen der Institutionen, die Sicherheitsarchitektur ausmachen, wiederzugeben. „Architekturpläne“ in der Form von einfachen Grafiken seien nicht zu gebrauchen. Gleichwohl soll es im Folgenden bei dieser Begrifflichkeit bleiben, weil sie die Möglichkeit gibt, zunächst einmal größere Übersicht über die Vielzahl und Komplexität der europäischen Sicherheitsorganisationen zu gewinnen. Dabei lassen sich unschwer die „tragenden Konstruktionsteile“ von den weniger wichtigen Bauelementen unterscheiden. Bei weitergehender Analyse muß jedoch berücksichtigt werden, daß diese aus Baukunst und Konstruktionslehre entlehnte Begrifflichkeit im vorliegenden Zusammenhang um die der internationalen Politik eigentümliche Dynamik ergänzt werden muß. Das heißt, das Prozessuale, die Funktionen und das politische Gewicht der internationalen Organisationen (IGO) in der europäischen Sicherheitsstruktur müssen jeweils analysiert und erklärt werden. „Architektur“ wird hier also eher verstanden im Sinne der Systemtheorie,

soweit das funktionelle Erscheinungsbild (Architekturbild) eines sozialen Systems gemeint ist.

Im Übrigen wird im Folgenden der *erweiterte Sicherheitsbegriff* verwandt. „Sicherheit“ zwischen Staaten umfaßt heute über die klassischen militärischen Maßnahmen zur Verteidigung eines Landes gegen Bedrohungen von außen hinausgehend auch die zwischenstaatliche Kooperation in den Bereichen der Wirtschaft, der kulturellen Beziehungen, der Diplomatie, also der Politik schlechthin. Durch diese Kooperation sollen auf friedliche und präventive Weise die internationalen Beziehungen der Staaten stabilisiert und balanciert und die freiheitliche Existenz aller teilnehmenden Staaten gesichert werden. In diesem Sinne bleibt es nicht mehr nur bei der (zwischenstaatlichen) *kollektiven Verteidigung* (Allianz) gegenüber einer Bedrohung von außerhalb des Systems. „Sicherheit“ wird darüber hinausgehend, im Sinne eines *kollektiven Sicherheitssystems* (zwischen den Staaten innerhalb eines gemeinsamen Organisationssystems) verstanden. Gerade dabei spielen alle Ebenen der zwischenstaatlichen Beziehungen eine gleichermaßen bedeutsame Rolle für die Stabilisierung von Sicherheit.

Im Folgenden wird allerdings nur die NATO einer strukturellen Untersuchung unterzogen und andere Institutionen nur in diesem Kontext erwähnt. Das ist insofern legitim, als zum einen die NATO bei Aufrechterhaltung ihrer militärischen Dimension zunehmend zu ihren ebenfalls im Washingtoner Vertrag (1949) festgelegten politischen Aufgaben zurückgekehrt ist. Das wird besonders deutlich hinsichtlich

der in der Washingtoner Erklärung (April 1999) neuen Gewichtung, der traditionellen Aufgabenstellung. Beide Dimensionen sind nach wie vor auch hinsichtlich der strukturellen Entwicklungen der europäischen Sicherheitsarchitektur in engem Zusammenhang zu sehen. Zum anderen ist die NATO aufgrund ihrer bewährten Organisation und Struktur und des ihr zur Verfügung stehenden Instrumentariums bis hin zum Einsatz ihrer Streitkräfte unter den Organisationen im europäischen Sicherheitssystem die einzige, die präventiv Konflikte vermeiden, ihre Ursachen beseitigen und Konflikte nach ihrem Ausbruch lösen kann. Zwar tritt dabei das Militär in der Regel hinter die zunächst geforderte Politik und Diplomatie zurück (insofern wird sein Einsatz als *ultima ratio* betrachtet), einen Verzicht auf die Bereithaltung militärischer Machtpotentiale aber heißt das nicht. Das politische Gewicht der NATO, ihre Funktionen der Konfliktvermeidung und Konfliktlösung werden vielmehr gerade durch die glaubwürdige Bereitstellung ihrer Streitkräfte für einen den Frieden stabilisierenden Einsatz gewährleistet. Insofern sind die Streitkräfte auch in einem freundlichen und nicht mehr konfrontativen europäischen Klima unverzichtbar und für das gesamte europäische System die Sicherheitsgarantie schlechthin. Das gilt ohne Ausnahme für alle einzelnen Mitgliedstaaten der NATO, auch für die, die glauben, ihre Streitkräfte und Verteidigungsinvestitionen reduzieren zu können, weil sie nur noch von friedlichen Partnerstaaten umgeben seien. Eine solche ausschließlich am nationalen Interesse orientierte Einstellung würde auf eklatante Weise den fundamentalen Normen der Allianz, vornehmlich der verlässlichen Solidarität, widersprechen. Direkte Konfrontationen zwi-

schen den großen europäischen Mächten und zwischen den Mitgliedstaaten der NATO, die immer auch schon ein kollektives Sicherheitssystem war, erscheinen in den gegenwärtigen Konstellationen ausgeschlossen; deshalb können regionale Konflikte außerhalb der Allianz gleichwohl grenzüberschreitend eskalieren und die Stabilität ganz Europas tangieren. Darüber hinaus erscheinen neue Bedrohungen von außerhalb Europas denkbar. In einem breiten Spektrum von der kollektiven Verteidigung im Staatenverbund der Allianz (NATO) über die Aufrechterhaltung von Sicherheit (Peacekeeping) bis zur Wiederherstellung von Sicherheit und zur Lösung von Konflikten (Peacemaking, Peace enforcement) kommen den Streitkräften der NATO gerade auch im Operationsverbund mit den Streitkräften anderer europäischer Staaten auch in Zukunft zentrale Aufgaben zu.

Zum Dritten hat sich die Rolle des Nationalstaates in Europa zu der eines *modernen souveränen Staates* weiterentwickelt. Für die europäische Sicherheitsarchitektur, wie sie anfangs skizziert wurde, ist dieser „moderne Staat“ wesentliches, belastbares und tragfähiges Konstruktionselement. Für die Mitgliedschaft in der NATO ist die Entwicklung zum „modernen Staat“ unverzichtbare Voraussetzung; aber darüber hinaus wird die Stabilität Europas und die Prosperität eines jeden europäischen Staates von der Entwicklung zum „modernen souveränen Staat“ profitieren. Neben die klassischen Kriterien treten nun auch in den Staaten des ehemaligen Ostblocks die eines demokratischen Verfassungssystems, des Rechtsstaates und der freien Marktwirtschaft. Hinzu kommt das auch in den westlichen Staaten Europas erst nach

dem zweiten Weltkrieg entwickelte Kriterium der „Offenheit der Staaten“. Öffnung zum internationalen System hin im Sinne der Aufnahme und Perzeption von Entwicklungen und Prozessen in Wirtschaft, Kultur und Politik, von denen im Rahmen wachsender internationaler Interdependenz die Prosperität eines jeden Landes abhängig ist. Die „modernen Staaten“ zeigen darüber hinaus Bereitschaft zur internationalen Kooperation und entwickeln die entsprechende Kooperationsfähigkeit. Für die Sicherheitsarchitektur Europas ist die Fortentwicklung zum „modernen Staat“ von herausgehobener Bedeutung; langfristig ist der „moderne Staat“ stabilste Fundament für die gesamte europäische Sicherheitskonstruktion. Beschleunigt und stabilisiert werden diese Transitionsprozesse durch den Nutzen-Kalkül der Staaten Europas. Prosperität ihrer Gesellschaften hat für die Staaten in der Regel Priorität; dafür werden auch „disziplinierende Einbindungen“ in Kauf genommen. Die in dieser Hinsicht konvergierenden Interessen der Staaten lassen – trotz verschiedener regionaler Unruhe- und Konflikttherde – die Gefahr von großen Konfliktausbrüchen in Europa gering erscheinen. Allerdings stellen die geringfügig erscheinenden gegenwärtigen Konflikte und Unruheherde: Bosnien-Herzegowina, Jugoslawien (Kosovo), Tschetschenien, Georgien (Abchasien) trotz ihrer Unterschiedlichkeit bereits eine beträchtliche Belastung und Herausforderung, der in den jetzigen Strukturen kaum entsprochen werden kann, für das europäische Sicherheitssystem dar. Allein die NATO ist - wie der Konflikt um Bosnien-Herzegowina und das Kosovo gezeigt hat - in der Lage, in einigen der genannten Konfliktfälle zu intervenieren.

Gleichwohl läßt die gegenwärtige stabile Sicherheitsgesamtlage in Europa neue Dynamik und Flexibilität und neue Optionen bei der Organisation von Sicherheit auch im engeren militärischen Sinne zu. Dazu gehört auch das Offenhalten von und sogar das Experimentieren mit Organisationsformen wie es in der Zeit des Kalten Krieges, als sich jede Krise zum Konflikt und zum Krieg ausweiten konnte und wo jedes Zeichen von Unsicherheit durch die gegnerische Seite ausgenutzt wurde, völlig ausgeschlossen war. Diese auf Innovation hin angelegte Offenheit gilt nicht nur für die Konstruktion von Sicherheit zwischen den ehedem einander gegenüber stehenden Blöcken, sondern für die „geheiligten“ Organisationskriterien der NATO selbst und für die der NATO zahlreich angegliederten neuen Kooperationsformen. Mehr als bisher heißt das Organisationsprinzip in der NATO aber auch in der gesamten europäischen Sicherheitskonstruktion nun: „form follows function“ insofern scheint das aus dem Bewährten und über viele Jahre Entwickelten: „function follows form“ der neuen Dynamik ab und an im Wege zu stehen. Es ist deshalb zu unterscheiden zwischen dem, was zu den funktionalen und strukturellen Essentialen in der NATO und im europäischen Sicherheitssystem gehört, und dem was im Hinblick auf die neuen sicherheitspolitischen Herausforderungen und die tiefgreifend veränderte politische Konstellation geändert werden muß.

2. Dominiert wird die Entwicklung der europäischen Sicherheitsstruktur künftig durch *drei markante politische Prozesse*:

2.1 Im Vordergrund stehen dabei die *Integrationsprozesse Europas*, insbesondere die der Europäischen Union (EU). Die Staaten der Europäischen Union haben sich zum Ziel gesetzt, die Kooperation in Politik, Wirtschaft und Sicherheit zwischen den Mitgliedsländern über den Status quo hinaus zu intensivieren. Das heißt Vertiefung, Koordination, Aktionseinheit im Staatenverbund des um Staaten im Norden und im Süden erweiterten Westeuropäischen Einigungsprozesses. Zugleich aber soll die Europäische Union nach Osten geöffnet und erweitert werden. Die schwierige Frage ist: werden beide Zielsetzungen miteinander zu vereinbaren sein. Oder wird hinsichtlich Organisation und Funktionalität der EU eine qualitative Schwelle überschritten, was negative Folgen haben könnte. Das gilt auch für den zweiten Kooperationsbereich der EU, die „Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik“ (GASP). Wird es möglich sein, die GASP auf ein mit der EG/EWG vergleichbares Integrationsniveau zu heben und unter Einbezug der Beitrittsstaaten Ostmitteleuropas eine „Europäische Sicherheits- und Verteidigungsidentität“ (ESVI) zu entwickeln. Oder muß nicht angesichts der fortdauernden Divergenzen in Sicherheitsfragen zwischen den der EU verbundenen europäischen Staaten eine Sicherheitsorganisation der EU (WEU) von vornherein und ohne die negativen Nebeneffekte einer wie immer gearteten sicherheitspolitischen Konkurrenz auf die funktionale, organisatorische und politische Verflechtung mit der NATO hin entwickelt werden. Noch keineswegs alle Staaten der EU scheinen dem angesichts der „hegemonialen“ Stellung der USA in der NATO zustimmen zu können. Die Osteuroäischen Staaten (und Beitrittskandidaten der EU) sind ohnehin und a priori bei

der Organisation ihrer Sicherheit im umfassenden Sinne nicht an der WEU, sondern an der NATO orientiert. Der Beitritt zur EU, der natürlich ebenfalls Sicherheit produziert, wird dabei unter anderen Gesichtspunkten als der Beitrittsprozeß zur NATO gesehen.

2.2 Große Aufmerksamkeit verlangt zum Zweiten die *Fortentwicklung der transatlantischen Beziehungen*. Sie werden in Europa gegenwärtig mit nur wenig Sensibilität für die globalen Aufgabenstellungen und traditionellen Verfahrensweisen der USA und in den USA ambivalent oder sogar kontrovers im Hinblick auf die europäische Heterogenität und mangelnde Leistungsbereitschaft in der gemeinsamen Sicherheitspolitik diskutiert. Seit 1991 haben sich die politischen Beziehungen zwischen den USA und Europa zweifellos gelockert, wenngleich die wirtschaftlichen Verflechtungen eher noch dichter geworden sind. Die politischen Divergenzen resultieren zum einen aus dem Unvermögen der Europäer, einen geschlossenen, funktionstüchtigen Beitrag zur gemeinsamen Sicherheit auf dem Alten Kontinent zustande zu bringen. Nach wie vor verlassen sich die Europäer – so die amerikanische Perspektive – auf die Schutzgarantien der USA. Jedenfalls sind die Europäer – nach anfänglich hochgesteckten Zielen, sicherheitspolitische Eigenständigkeit (WEU) zu erreichen und Amerika zumindest in Europa zu entlasten – hinsichtlich eigenständiger Aktionen immer noch auf die NATO und hier auf den dominierenden Beitrag der USA angewiesen. Das sehen insbesondere auch die osteuropäischen Staaten so. Die USA sind ihrerseits im Hinblick auf den wahrscheinlichen Einbezug in selbständige Aktionen der Europä-

er naheliegend daran interessiert, diese Involvierung von Beginn an in jeder politischen und militärischen Hinsicht selbst zu kontrollieren und zu bestimmen. Die Öffnung der NATO für Staaten Ostmitteleuropas, die Einrichtung von NATO Cooperation Council (NACC) und Partnership for Peace (PfP), deren Aufgaben inzwischen im Euro-Atlantic Partnership Council (EAPC) zusammengefaßt wurden, und der NATO-Rußland-Vertrag (Founding Act) von 1997, Einrichtungen, die insgesamt die organisatorische und politisch-sicherheitspolitische Verflechtung mit den Mitgliedsstaaten des früheren Warschauer Paktes bewirken, werden von amerikanischer Seite aus materieller, aber auch aus politischer Sicht unterschiedlich beurteilt. Die von den Europäern damit intendierte Entlastung der USA wird von einer Minderheit im US-Kongreß nicht gesehen. Hinzu kommen Interessen und Verpflichtungen der USA insbesondere in Lateinamerika und im gesamten asiatisch-pazifischen Raum, die zu den traditionellen Einflußbereichen der USA zählen, den politischen Interessen der Europäer jedoch ferner liegen. Die für die USA aus der Präsenz und Einwirkung in diesen Regionen resultierenden politischen und materiellen Belastungen sind beträchtlich. Die USA suchen deshalb in Europa nach Entlastung und versuchen, gerade im Hinblick auf ein notwendig werdendes Engagement außerhalb Europas ihre militärisch-operativen Bindungen auf dem Alten Kontinent gering zu halten. Zumindest wollen die USA im Stande sein neben ihrer Sicherheitsleistung in Europa einem akut werdenden militärisch politischen Engagement in anderen Interessensphären nachkommen zu können. Darüber hinaus sind sie daran interessiert, daß sich die Europäer – auch in ihrem eigenen

Interesse – an einer modernen Sicherheitspolitik zumindest in der Großregion Asien–Pazifik beteiligen. Diese Perspektiven der USA werden wiederum von den Europäern abgelehnt. Für sie bleibt die Priorität „Europa“ und die Entlastung der USA hier im Sinne einer stärkeren „Europäisierung“ der gemeinsamen transatlantischen Sicherheit. Die politischen und materiellen Belastungen durch ein Engagement außerhalb Europas im Verbund mit den USA erscheinen den europäischen Staaten zum jetzigen Zeitpunkt indiskutabel hoch. Ganz abgesehen davon, daß sie gegenwärtig ihren Beitrag in Europa weder politisch noch organisatorisch und materiell zu leisten vermögen. Unter diesen Gesichtspunkten kommt für die neuen osteuropäischen Mitgliedstaaten der NATO und für deren Beitrittskandidaten ein besonderes (oder zur NATO gar alternatives) Engagement für die WEU und deren militärische Intentionen ohnehin nicht in Betracht.

Der dritte markante politische Prozeß ist die *Entwicklung Rußlands* und seiner Beziehungen zu Europa und den USA. Hier wurde die Politik Rußlands vor allem im Sicherheitsbereich zu lange und zu eng nach den russischen Reaktionen auf die NATO-Erweiterung nach Osten hin bemessen. Die in Rußlands politischer Klasse einhellig negativen Reaktionen aber finden darin eine signifikante Relativierung, daß über die Einsicht in die notwendigen wirtschaftlichen Verflechtungen, Abhängigkeiten und Interessen hinaus auch die sicherheitspolitisch-militärische Dimension – zumindest hinsichtlich der praktischen Kooperation (NATO-Vertretung, PfP, EAPC, NATO-Rußland-Vertrag), die entgegen allem politisch demonstrativem Widerstreben

zunehmend wahrgenommen und entwickelt wird, – eine praktische und pragmatische und damit langfristig konstruktive Ausrichtung erhalten könnte. Das mag umso eher gelingen, als nach dem anfänglich konfrontativen Kurs gegen die NATO als dem gegenüber Rußlands Interessen unverändert antagonistischen Macht- und weniger Verteidigungsbündnis stillschweigend die Einsicht an Boden gewinnt, daß es sich angesichts der zahlreichen organisatorischen Verflechtungen bis hin zum NATO–Rußland–Vertrag doch auch um ein europäisches kollektives Sicherheitssystem handelt, von dem Rußland selbst wie die GUS und die ehemaligen Mitgliedsstaaten im Warschauer Pakt langfristig profitieren. Immerhin vermag die europäische Sicherheitsarchitektur, zumal wenn die USA darin tragendes Konstruktionselement bleiben, jenen Stabilitätsrahmen zu liefern, den Rußland und die GUS für die anstehenden Aufbau- und Transitionsprozesse dringend nötig hat. Auf der anderen Seite verfügt Rußland im Rahmen des NATO–Rußland–Vertrages über eine Fülle von Einsichts- und Einwirkungsmöglichkeiten in und auf die Aktivitäten der NATO, die es vor „Überraschungen“ sicher sein lassen. Gleichwohl ist auf dieser Linie der praktischen Kooperation die negative Einstellung in Rußlands politischer Führungsschicht nur allmählich in eine konstruktivere Sicht der europäischen Sicherheitsentwicklung zu verändern. Auch Rückschläge - wie Diskrepanzen in der Kosovo-Politik deutlich gemacht haben - können auf Dauer eine konstruktive Hinwendung Rußlands auf die NATO und vor allem die Entwicklung eines kooperativen Verhältnisses zu den USA nicht aufhalten. Bei allen nationalen Vorbehalten scheint die neue russische Führung eine solche langfristi-

ge Strategie - zu der es im Übrigen kaum eine Alternative geben dürfte - nicht auszuschließen.

3. Zentrales Konstruktionsteil der neuen europäischen Sicherheitsarchitektur wird auch künftig das *Nordatlantische Bündnis* (NATO) sein. Es ist auch in längerer Perspektive aufgrund ihrer Organisation und Handlungsfähigkeit die entscheidende Steuerungsorganisation sowohl im politischen wie im militärischen Bereich. Keine andere europäische Organisation kann hinsichtlich dieser umfassenden Kompetenz mit der NATO verglichen werden. *Conditio sine qua non* für den Bestand und für die Leistungsfähigkeit der NATO ist die Mitwirkung der USA. Ohne Frage nehmen sie im Bündnis nach wie vor die führende Rolle wahr, die seinen Zusammenhalt und seine Funktionsstüchtigkeit gewährleistet. Immer wieder wurde in der Vergangenheit die „hegemoniale“ Rolle der USA kritisiert, ohne daß bislang ein europäisches Äquivalent, eine Balance zwischen den einheitlich wahrgenommenen europäischen Interessen auf der einen Seite und den amerikanischen Perspektiven und Handlungsweisen auf der anderen geschaffen werden konnte.

Die „Europäische Sicherheits- und Verteidigungsidentität“ (ESVI), als ein solches europäisches Äquivalent zu den USA und als zweiter Pfeiler (Pol) in der Konstruktion der NATO entworfen und eingeführt, ist inzwischen, was ihren Ausbau, ihre Funktion und ihre Operabilität anbelangt, abgekommen von den anfänglichen überzogenen Erwartungen und nunmehr auf bescheidenerem und realistischem Wege,

aber wohl noch auf lange Zeit befangen in den typischen Divergenzen, in den Querelen der Europäer und einem auf europäischer Seite andauernden materiellen, finanziellen und rüstungstechnischen Defizit. Die ESVI wird nach wie vor dominiert durch die konsequent geübte Führungsrolle der USA, durch die organisatorische, operative und politische Überlegenheit der NATO als umfassender Organisation und durch die jeweiligen Herausforderungen durch europäische Konflikt-situationen, die die Mitwirkung der USA unabdingbar machten; zumal wenn Rußland in die Bewältigung künftiger Krisen einbezogen werden sollte (und sich einbeziehen lässt). Die ESVI ist der europäische Pol innerhalb des transatlantischen Bündnisses. Trotz der die ESVI in die NATO einbindenden Interessen der USA wird der Druck, größere europäische Handlungsfähigkeit zu entwickeln, beständig zunehmen. Die USA wollen nicht nur in Europa entlastet werden, wobei die Führungsrolle der USA prinzipiell erhalten bleiben soll, sie erwarten längerfristig auch direkte und indirekte sicherheitspolitische Beiträge Europas über das bisherige NATO-Vertragsgebiet und über Europa und seine Peripherie hinaus. Allerdings ist die ESVI, die aufgrund der typischen europäischen Heterogenität und der anderen genannten Handikaps bislang kaum eigenständige und profilierte Aktivitäten in Europa entwickeln kann, für darüber hinausgehende Aufgaben gänzlich ungeeignet und politisch dafür auch nicht vorgesehen.

4. Auch die neue NATO - die Erklärung von Washington 1999 macht es deutlich - bleibt ein *kollektives Verteidigungsbündnis*. Wegen der Erweiterung der NATO um die Länder Ostmitteleuropas wird

der Artikel V des Washingtoner Vertrages von 1949 nicht verändert werden. Polen, Tschechien und Ungarn sind bereits in die Schutzfunktionen des Vertrages einbezogen worden. Im gesamten Bereich der NATO wird es weiterhin gleiche und ungeteilte Sicherheit geben, wenngleich gewisse zentrifugale Interessenentwicklungen (Mittelmeerländer vs. Zentraleuropa) nicht zu übersehen sind. Auch die möglichen Bedrohungskonstellationen und die Operationsfelder einer kollektiven Verteidigung haben sich grundlegend geändert, so daß entsprechende Folgerungen für eine Strategie der kollektiven Verteidigung, für Krisen- und Konflikt-Eskalation, für die Organisation der kollektiven Verteidigungsaufgaben und für die militärischen Operationen selbst gezogen werden müssen. Deshalb aber wird man kaum von den Grundprinzipien des Washingtoner Vertrages abrücken können, ohne den Zusammenhalt des Sicherheitsbündnisses zu gefährden. Allerdings werden diese Prinzipien auf neue Weise in die Praxis umzusetzen sein. Dem kommt nicht nur der politische Klimawechsel, der sich allerdings erneut einstellen könnte, entgegen, sondern vor allem auch die strukturellen Veränderungen in weiten Teilen Europas im Zuge der osteuropäischen Transitionsprozesse.

Flexible Organisation ist im Hinblick auf die Lösung limitierter oder überraschender Krisen und Konflikte ein neues leitendes Prinzip. Dafür stehen bereits jetzt Streitkräfte zur Verfügung: die sofort einsetzbaren Reaktionsstreitkräfte (Immediate Reaction Forces, IRF), die Krisenreaktionskräfte (Rapid Reaction Forces, RRF) und – mit gewissen Einschränkungen – die Combined Joint Task Forces (CJTF), die –

wie etwa in Bosnien – auch andere als NATO-Streitkräfte umfassen können. Alle genannten Streitkräfte sind ihren Aufgaben entsprechend ausgerüstet, disloziert und einsetzbar. Die CJTF operieren über den NATO-Bereich hinaus und dienen nicht nur dem Peacekeeping, sondern auch dem Peacemaking und dem Peace enforcement (Bosnien, Kosovo). Sie sind nach Beschuß der Regierungen der Mitgliedsländer der NATO und nach konsensualem Beschuß des NATO-Rates einsetzbar, wobei sogar über ein Abweichen vom Konsensprinzip nachgedacht wird. Diskutiert wird die Frage, ob für einen solchen Einsatz außerhalb des NATO-Gebietes ein Mandat des UNO-Sicherheitsrates erforderlich ist. Um die Operations- und Reaktionsfähigkeit der NATO in Krisen- und Konfliktsituationen zu erhalten und auf der anderen Seite einer „Blockade“ der Handlungsfähigkeit durch eine Veto-situation im Sicherheitsrat zu entgehen, neigt eine Mehrheit der NATO-Mitgliedsstaaten dazu, die Verfügung über ein solches Mandat im Sinne des Artikels 51 der UNO-Charta bei der NATO selbst zu sehen. So ist schließlich im Kosovo-Konflikt 1999 verfahren worden.

In einer erweiterten NATO, in der das Konsensprinzip bei der Beschußfassung im NATO-Rat hinsichtlich einer notwendigen Reaktion auf limitierte Konflikte schwierig anzuwenden wäre, könnten sich etwa über Kontaktgruppen kleinere Koalitionen von Mitgliedsstaaten bilden, die ihre Streitkräfte für die Bewältigung der Krise unter Zustimmung oder auch nur bei Kenntnisnahme aller anderen Staaten zum Einsatz brächten. Diese partikulare Organisation im Bündnis würde sich aktuell nach den konkreten Problemen richten. Es liegt

aber nahe, daß die Kernstaaten der NATO, USA, Großbritannien, Italien, Deutschland und Frankreich bei allen Aktivitäten von Konfliktlösungen direkt oder (im Falle der USA) indirekt beteiligt wären. Auf diese Weise ließe sich eine „Führungsgruppe“ in der NATO einrichten, die es ermöglichte, daß auch in „kleineren Krisen“ wirksam gehandelt werden könnte, ohne den gesamten Apparat der NATO in Bewegung setzen zu müssen. Allerdings müßte vermieden werden, daß dadurch Mitglieder mit unterschiedlichem Status geschaffen würden. In ähnlicher Weise ist im Kosovo-Konflikt verfahren worden, als ein einstimmiger Beschuß zum Streitkräfte-Einsatz zustande kam, aber eine konkrete Beteiligung der Entscheidung eines jeden Mitgliedsstaates überlassen blieb. Das Solidarbündnis der NATO beruht – bei allen Unterschieden im politischen und militärischen Gewicht der Mitgliedsstaaten – auf der politischen und rechtlichen Gleichstellung, die der Praktikabilität nicht geopfert werden darf. Der Zusammenhalt im Bündnis, die Grundlage seiner Schutzgarantien für alle ihm angehörenden Staaten, könnte durch solche Arrangements für ein „Regime der Mächtigen“ in der Allianz ernsthaft in Frage gestellt werden. Auf derselben Linie würden Überlegungen liegen, die auch für die führenden Mitgliedsstaaten im Bündnis die Aufrechterhaltung von Streitkräften zur Landesverteidigung in Frage stellen, weil – so die Argumentation – das Land etwa geographisch ins Zentrum des Allianzgebiets gerückt sei. Die Folge wäre letztendlich die Aufgabe des Prinzips der gleichen Sicherheit und der gleichen Verteidigungsanstrennungen im gesamten Bündnis, der Grundsatz der Solidarität würde auch dadurch in Frage gestellt. Über die Aufstellung von Streitkräften

zur Landesverteidigung auf einer breiten Bevölkerungsbasis (Hauptverteidigungsstreitkräfte, Wehrpflicht) hinaus, sind dann Streitkräfte für unterschiedliche Aufgabenstellungen (IRF, RRF) also auch für die legitimierten Operationen einer Gruppe von NATO-Staaten, sowohl mit den Organisationsprinzipien als auch mit den neuen Aufgaben der NATO zu vereinbaren und für letztere unerlässlich.

Die NATO wird gegenwärtig als kollektives Verteidigungssystem zügig reformiert und ausgebaut; und zwar auf der Grundlage bislang bewährter Prinzipien der Bündnisorganisation. Solidarität, Gleichberechtigung, gleiche Pflichten und gleiche Sicherheit für alle Partner im Bündnis verlangen für die souveränen Mitgliedsstaaten auch nach erneuter Erweiterung die Anwendung des Konsensprinzips und der Konsenspflicht bei allen zentralen Abstimmungen und Entscheidungen. Aber es wird bei der Vielzahl der Mitgliedsstaaten nach der Osterweiterung wohl die Möglichkeit der Stimmenthaltung, das heißt der Kenntnisnahme ohne eigene Beteiligung an operativen Maßnahmen geben können. Allerdings wird es notwendig sein, die Möglichkeiten der Stimmenthaltung zu begrenzen und die Nicht-Beteiligung an gemeinsamen Aktivitäten der NATO so begründen zu lassen, daß damit nicht die generelle Solidarität – auch mit dem sich aus einzelnen Aktionen selbst ausschließenden Land – in Frage gestellt wird. Ansonsten könnte die Heterogenität etwa zwischen den Staaten im Westen und Osten der NATO zunehmen und zu einem Dauerzustand werden, der Solidarität und wechselseitigen Schutz im Ernstfall verhindern könnte. Insgesamt wird damit auch der durch die Staaten ge-

übte Primat der Politik aufrechterhalten. Nur durch die verantwortliche Übung dieses Primats in allen Aktivitäten des Bündnisses können auch die militärischen Maßnahmen auf eindeutiger und tragfähiger Rechtsgrundlage durchgeführt werden.

Auf die Aufgaben von Reform und Ausbau der NATO sei angesichts der zwischenzeitlich abgeschlossenen Untersuchungen summarisch hingewiesen.

4.1 Die neue Kommandostruktur stand aus politischen Gründen am Anfang der Reformen, obwohl sie der Organisationstheorie entsprechend („form follows function“) dem überarbeiteten strategischen Konzept und der davon abgeleiteten Streitkräftestruktur (force structure) hätte folgen müssen. Sie ist bis auf wenige offene Fragen, die politische Implikationen und die daraus resultierende Funktionalität betreffen, fertiggestellt. Eine konsequente Straffung der Kommandostruktur, die finanzielle und militärisch-operative Erwägungen nahelegten, wurde durch Überlegungen zur politischen Ausgewogenheit und zur Berücksichtigung eines jeden Landes bei der Verteilung von Kommandostellen eingeschränkt. Ohnehin mußte im Hinblick auf den geplanten NATO-Beitritt von Polen, Tschechien und Ungarn auch in der Kommandostruktur eine adäquate Modifizierungsmöglichkeit berücksichtigt werden. Das gilt naheliegend ebenso für weitere Beiritte. Hinsichtlich der Combined Joint Task Forces (CJTF) muß ebenfalls die bereits vorhandene Kommandostruktur weiterentwickelt werden, etwa nach den schon beschlossenen Arrangements für ein Kommando

unter verschiedenen (zwei) Oberbefehlshabern (multiple-hatting command). Frankreich gedachte sich dieser Kommandostruktur einzufügen zu können. Inzwischen haben politische Vorbehalte erneut den Prozeß einer Reintegration Frankreichs in die NATO aufgehalten. Insgesamt geht mit der nun beschlossenen Kommandostruktur für die „neue NATO“ bereits deutlich Stabilität einher.

4.2 Das *neue Strategische Konzept*, das vor allem auch die neue Flexibilität im Hinblick auf die Lösung limitierter Krisen und Konflikte konkretisieren soll, wurde beim NATO-Gipfel in Washington D.C. im April 1999 verabschiedet. Die Vereinbarungen gelten auch für jedes neue Mitgliedsland. Die im Hinblick auf die künftige europäische Sicherheitsarchitektur wichtigen Teilbereiche sind:

- *Politische Einsatzrichtlinien* (Political Guidance) für ESVI (ESDI) und CJTF, wie sie auf dem Berliner NATO-Gipfel 1996 und in der Washingtoner Erklärung von 1999 beschlossen wurden. Darüber hinaus die Weiterentwicklung der militärischen Effizienz in allen Bereichen unter Erhaltung der politisch und militärisch funktionierenden transatlantischen Beziehungen. Dazu gehört auch die Fortschreibung der Nuklearstrategie unter Berücksichtigung der künftigen Herausforderungen des Bündnisses. Damit aber verbinden sich wiederum amerikanisch-europäische Divergenzen über die Einrichtung eines neuen nationalen Raketenabwehrsystems der USA, das die ABM-Vereinbarungen mit Rußland tangieren und eine Herausforderung für die Europäer bedeuten würde.

- *Rolle und Auftrag der neuen Allianz.* Fortschreibung der kollektiven Verteidigung und Erweiterung des Aufgabenbereichs durch friedensfördernde Maßnahmen und militärische Operationen. Herstellung von sicherheitspolitischer Stabilität in Europa. Auch dazu gibt es unterschiedliche Auffassungen zwischen den USA und Europa und wahrscheinlich auch zwischen den europäischen Staaten, insbesondere mit den potentiellen Beitrittsstaaten, selbst. Im Vordergrund stehen hier die Finanzierungsmöglichkeiten, deren Aufstockung die USA von den Europäern verlangen, die aber von den Altmitgliedstaaten Europa nicht geleistet werden wollen und von den neuen nicht aufgebracht werden können.
- *Strukturelle Prinzipien:* Aufrechterhaltung der Kohäsion in der Allianz durch ungeteilte Sicherheit, Konsens und Solidarität. Operative politische und militärische Flexibilität. Leistungsfähigkeit der Streitkräfte. An der Kohäsion in der Allianz sind ganz besonders die erst jüngst der NATO beigetretenen und die potentiellen künftigen Staaten interessiert.
- *Einbezug der neuen Mitgliedsstaaten* in Strategie und Organisation der Allianz.

4.3 Die Entwicklung der *Streitkräftestruktur* richtet sich nach neuen Untersuchungen zur Funktionalität, Qualität (Ausbildung und Ausstattung), Quantität, Zuordnung zur Kommandostruktur und nach dem

Strategischen Konzept. In diesem Bereich werden die Anforderungen bilateral mit den jeweils neuen NATO-Mitgliedern abgesprochen.

4.4 In allen Bereichen der Reformüberlegungen geht es zudem um die Berücksichtigung und Lösung der mit der *NATO-Erweiterung* einhergehenden politischen, sicherheitspolitischen und militärischen Probleme und um die Integration der ostmitteleuropäischen Beitrittsländer Polen, Tschechien und Ungarn in die politische und militärische Struktur der Allianz, jeweils unter Berücksichtigung des NATO-Rußlandvertrages. Darüber hinaus geht es um die Vorbereitung weiterer Beitritte aus dem Ostmittel- und Südosteuropäischen Bereich.

5. Die *Westeuropäische Union* (WEU) wird auch in ihrer begrenzten Aufgabenstellung (Humanitäre und Rettungsaufgaben, Peacekeeping, Prävention, Krisenmanagement und Peacemaking, Peace enforcement mit Kampftruppen, auch in Kooperation mit der UNO oder der Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa, OSZE) hinsichtlich Organisation, Ausstattung und Einsatz ihrer Streitkräfte auf die NATO angewiesen sein und nur in engem Verbund mit ihr (CJTF) operieren können. Als leitendes Prinzip wird hierbei genannt: *separate, but not separable*. Im Hinblick auf die Durchführung einzelner Missionen kann die WEU bei entsprechender Ausstattung selbständig handelnd; insgesamt aber in engem Verbund mit dem Bündnis. Es sollen in diesem Sinne die „multiple-hatting command arrangements“ angewandt werden, wonach der jeweilige europäische Stellvertreter des NATO-Oberbefehlshabers Europa (Deputy

SACEUR) der Oberbefehlshaber der WEU-Streitkräfte oder der Combined Joint Task Forces (CJTF) ist. Auch in ihrer weiteren Entwicklung ist die WEU zum einen auf die strukturellen Veränderungen in der NATO zum anderen auf die Transitionsprozesse in Europa angewiesen. Die WEU hat zehn Vollmitgliedsstaaten von der Europäischen Union (EU) oder von der NATO, die allein an den Entscheidungsverfahren der WEU teilnehmen und die der WEU die konzeptionellen Ziele und Aufgaben vorgeben. Dieser Staatengruppe sind andere EU-Staaten, die bis auf einen der NATO nicht angehören, weitere europäische Nicht-EU-Staaten und prospektive EU-Mitgliedsstaaten aus Ostmitteleuropa assoziiert. 18 Staaten (Vollmitglieder, Beobachter und assoziierte Mitglieder) tagen, um Angelegenheiten zu diskutieren, die die WEU-Beziehungen mit EU und NATO betreffen. 27 Staaten tagen, wenn die Interessen auch der der WEU assoziierten Partnerstaaten betroffen sind. Assoziierte Mitgliedsstaaten und assoziierte Partnerstaaten können auch an Missionen der WEU teilnehmen, die nach der Petersberger Erklärung von 1992 vorgesehen sind. Einschließlich der WEU-Beobachter Österreich, Finnland und Schweden ergeben sich für die WEU aus dieser Vielfalt von Staaten mit unterschiedlichem Status auf der einen Seite die Vorteile einer höchst „variablen Geometrie“, mit der auf die unterschiedlichsten Krisen und Konflikte reagiert werden könnte, auf der anderen Seite erhöhen sich aber auch die Schwierigkeiten einer notwendig engen Kooperation mit der NATO, so daß die immer wieder beschworene Europäische Sicherheits- und Verteidigungsidentität (ESVI) in Mitleidenschaft gezogen werden könnte. Die bisherigen Aktivitäten der WEU

scheinen eher auf diese Disparitäten und Schwierigkeiten hinzudeuten als auf die kraftvolle Wahrnehmung von spezifischen sicherheitspolitischen Aufgaben in Ergänzung der Nordatlantischen Allianz. Nur zu einem Teil beruhen die gegenwärtigen Schwächen der WEU auf militärischen Defiziten (nicht weit genug entwickelte integrierte Kommandostruktur, keine eigene Infrastruktur, Rahmenentscheidungen müssen wesentlich im NATO-Rat getroffen werden, keine eigene Luftransportkapazität, keine strategische Logistik, keine Fernmeldeverbindungen und Satelliten-Aufklärung). Wesentlich begründet sind sie auch durch politisch-konzeptionelle Divergenzen sowohl in der NATO als auch in der EU, als deren sicherheitspolitische Organisation die WEU betrachtet wird, und nicht zuletzt durch die finanziellen und materiellen Einschränkungen. Die europäischen Verteidigungsminister haben auf ihrer Konferenz 2000 in Sintra/Portugal zwar eine generelle Erhöhung der Verteidigungsbeiträge erwogen und sich auf die Finanzierung von bis zu 60.000 Soldaten einschließlich ihrer Ausstattung, Logistik und Infrastruktur verständigt. Von einer Umsetzung dieser Vorgaben aber dürfte man noch weit entfernt sein. Das sicherheitspolitische Interesse der Staaten Ostmittel- und Südosteuropas richtet sich erklärtermaßen auf eine Mitgliedschaft in der NATO. Die WEU wird eher als Schritt für den weitaus wichtigeren Beitritt zur Europäischen Union (EU) betrachtet. Der Grund dafür ist naheliegend in den Schutz und Sicherheit garantierenden Funktionen der NATO zu suchen. Während in der NATO Verpflichtungen und nationale Leistungen in Balance stehen zu den Rechten und Sicherheitsgarantien, die das Mitgliedsland im Bündnis gewinnt, stellen die Bindungen in

der WEU vorderhand Belastungen für das am EU-Beitritt interessierte Land dar. Symptomatisch erscheint in diesem Zusammenhang, daß sich Rußland nach wie vor gegen eine NATO-Osterweiterung wendet, gegen eine Mitgliedschaft der ostmitteleuropäischen Länder in der WEU jedoch nichts einzuwenden hat.

Frankreich, NATO-Mitgliedsland auch nach seinem Austritt aus der militärischen Organisation 1966, war an der Entwicklung einer europäischen gemeinsamen Sicherheits- und Verteidigungspolitik und deshalb an der gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik (GASP) in der EU und an einer entsprechenden Aufgabenstellung für die WEU immer besonders interessiert. Anfangs auf eine von der NATO und dem dominierenden Einfluß der USA unabhängige Organisation der europäischen Sicherheit hin tendierend, perzipierte Frankreich dann die permanenten europäischen Defizite bei der Einrichtung einer gemeinsamen europäischen Verteidigung und wohl auch beim damit einhergehenden französischen Führungsanspruch und rückte einer wieder aufgenommenen militärischen Kooperation in der NATO näher und richtete sein Interesse auf die Kooperation der Europäer in der NATO (ESVI) und den CJTF. Kennzeichnenderweise ist der Leiter der wichtigen NATO-Studiengruppe „neue Kommandostruktur“ ein französischer Offizier. Gleichwohl sind Verzögerungen zu bedauern im Hinblick auf eine zügige und umfassendere Reintegration Frankreichs in den militärischen Teil der NATO. Gründe dafür liegen erneut im politischen und sicherheitspolitischen Bereich, sowohl in der Konkurrenz Frankreichs mit der in der NATO nach wie vor dominierenden Führungsmacht USA als auch in den von anderen europäischen

Staaten skeptisch beurteilten sicherheitspolitischen Vorstellungen Frankreichs selbst. Der zögerliche Ausbau der WEU, der ursprünglich vornehmlich auf die Initiativen Frankreichs zurückgeht, ist deshalb nicht nur den im Vergleich mit der NATO objektiv feststellbaren Defiziten oder der skeptischen und restriktiven Haltung der USA zuzuschreiben, sondern auch der ambivalenten Sicherheitspolitik Frankreichs vor allem gegenüber der NATO.

6. Die NATO hat sich im engen Verbund mit anderen europäischen Sicherheitsorganisationen, aber auch im Zusammenhang mit Organisationen, die weiteren politischen Aufgabenstellungen nachgehen, zum Kern eines *europäischen kollektiven Sicherheitssystems* entwickelt. Wenngleich die NATO laut Vertrag nach wie vor die Kollektive Verteidigung als vorrangige Aufgabe sieht, hat sie doch von Beginn an innerhalb ihres Vertragsgebietes und hinsichtlich der Beziehungen zwischen den ihr angehörenden Staaten immer auch die Funktionen eines kollektiven Sicherheitssystems wahrgenommen. Die NATO-Aufnahme der Bundesrepublik Deutschland, die Einwirkungen auf die Konflikte zwischen den NATO-Mitgliedern Griechenland und Türkei, der Einbezug Spaniens zeitgleich mit dessen Beitritt zur Europäischen Union (EU) müssen z.B. in diesem funktionalen Zusammenhang gesehen werden. Die Funktionen der zentralen Organisation in einem Europäischen Kollektiven Sicherheitssystem (EKSS) nimmt die NATO auf *drei Ebenen* wahr:

1. Sicherheitsorganisationen und Organisationsformen, die in direktem Zusammenhang mit der NATO stehen oder von hier ihren Ausgang nehmen. Auf dieser Ebene stehen nicht nur die westeuropäischen Länder, sondern auch alle ehemaligen Mitglieder des aufgelösten Warschauer Paktes und die unabhängig gewordenen Staaten der UdSSR, zusammengefaßt in der Gemeinschaft Unabhängiger Staaten (GUS) in direkter Kooperation mit der NATO. Sie sind keine NATO-Mitglieder, dieser aber doch in vielfältiger sicherheitspolitischer und militärischer Weise verbunden. Dieses Netzwerk bewirkt Stabilität in der gesamten europäischen Sicherheitsarchitektur. Im Dezember 1991 wurde vom NATO-Rat als erste Organisation der „Nordatlantische Kooperationsrat“ (NACC) als Forum für Diskussion und konkrete Kooperation in allen Fragen der europäischen Sicherheit eingerichtet. Ihm gehörten neben Rußland alle Staaten der GUS und des ehemaligen Warschauer Paktes an. Ziel war die Etablierung von sicherheitspolitischer Stabilität in den Transitionsländern und ihre Annäherung an die Usancen der NATO, dem ehemaligen Gegenüber im Kalten Krieg. Inzwischen wurde der NACC zum Euro-Atlantic Partnership Council (EAPC) erweitert und fortentwickelt. 1994 wurde in Ergänzung zum NACC die „Partnerschaft für den Frieden“ (PfP) durch den NATO-Rat eingerichtet. Mit beiden Einrichtungen ging der NATO-Rat über eine bloße Anpassung der Allianz an die neuen sicherheitspolitischen und strategischen Erfordernisse hinaus und versah die neue europäische Sicherheitsarchitektur mit adäquaten tragenden Konstruktionsteilen. Die Aufgaben erstrecken sich in

bilateraler (IPP: Individual Partnership Programs) und multilateraler Kooperation, bei dem die Interessen der Partnerländer im Vordergrund stehen, auf den Transfer westlicher Vorstellungen, Erfahrung und Organisation von Demokratie, Rechtsstaat und freier Marktwirtschaft, auf die Kooperation in militärischen Aufgaben im engeren Sinne, auf die Entwicklung von Transparenz in der Verteidigungsplanung im Sinne vertrauensbildender Maßnahmen, auf die Stärkung der demokratischen politischen Kontrolle über die Streitkräfte, auf die Intensivierung der Kooperation hinsichtlich humanitärer Aufgaben, Peacekeeping und Peacemaking, Konfliktprävention und anderen gemeinsamen Maßnahmen in Bereichen von wechselseitigem Interesse.

Auf der beschriebenen Ebene liegt auch der im Mai 1997 abgeschlossene NATO-Rußland-Vertrag (FoundingAct), der den Beziehungen der NATO zum militärisch nach wie vor wichtigsten Staat im Osten Europas neue und herausgehobene Bedeutung und Qualität verleiht. Rußland glaubte, sich NACC in einer Schwächephase angeschlossen zu haben und auch beim Anschluß an PfP dem Druck der USA ausgesetzt gewesen zu sein. Den langfristigen Interessen Rußlands und seiner internationalen Rolle und Würde als respektierte Führungsmacht – so schien auch die Debatte um die NATO-Erweiterung nach Osten zu erweisen – entsprachen die bisherigen Arrangements nicht. Nunmehr wurden Rußland beträchtliche Transparenz hinsichtlich wichtiger sicherheitspolitischer Vorgänge in der NATO und gewisse Mitwirkungsmöglichkeiten eingeräumt, die von manchen Kritikern als „Veto-

Möglichkeiten“ für Rußland in den Angelegenheiten der NATO bezeichneten wurden. Auch dies eine Maßnahme, die zu weiterer Stabilität im Trägerbereich der europäischen Sicherheitsarchitektur beitragen kann. Vor allem sollen damit auch die Befürchtungen Rußlands hinsichtlich einer NATO-Osterweiterung gemindert werden. Rußland erhält beständige Einsichten in ein Sicherheitssystem, das die Staaten Ostmitteleuropas integrieren wird und damit auch der Sicherung und Stabilisierung von Rußlands Westflanke dienlich ist. Insgesamt wird Rußland durch eine bevorzugte Positionierung im europäischen kollektiven Sicherheitssystem, was vorerst aus politischen Gründen nur zögerlich perzipiert wird, profitieren. Es wurden damit im Übrigen verlässliche Optionen aufgezeigt, um Rußland vom Weg in die Selbstisolierung in Europa abzubringen.

2. Die „Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa“ (OSZE) ist mit der NATO über ihre Mitgliedsländer in einem weiteren sicherheitspolitischen Sinne verbunden. Ihr kommt eine Stabilisierungsfunktion in der europäischen Sicherheitsarchitektur nicht zuletzt deshalb zu, weil ihr alle Staaten Europas vom Atlantik bis nach Zentralasien gleichberechtigt angehören. Die OSZE bezeichnet sich als UN-Regional-Organisation. Damit sind ihre Stärken und Schwächen angedeutet. Vor allem in Abstimmungs- und Entscheidungsverfahren ist auf die souveränen Mitgliedsländer Rücksicht zu nehmen. Aktivitäten sind nur im Konsens durchzuführen, können sich also kaum gegen einzelne Mitgliedsländer

richten. Entsprechend sind die Aufgaben auf präventive Aktivitäten, auf Peacekeeping-Missionen, Kontrollaktivitäten, Informationsprozesse etc. reduziert worden. Die Organisationsstruktur blieb rudimentär und eignet sich nicht für die Umsetzung von Aktivitäten im Sinne von Peacemaking und Peace enforcement. Weil sich die Aufgabenstellung der OSZE somit gerade hinsichtlich der zuletzt genannten von der NATO unterscheidet, blieb die OSZE immer unterschätzt im Schatten der NATO. Von den Überlegungen Rußlands nach den europäischen Umbrüchen, die NATO aufzulösen und an ihre Stelle die OSZE zu setzen, in der auch die USA Mitglied sind, ist angesichts der konkreten Herausforderungen für das europäische Sicherheitssystem und die möglich erscheinenden Maßnahmen zur Konfliktbewältigung nichts übrig geblieben. Aufgrund ihrer Konstitution reichen Politik, Organisation und Instrumentarium der OSZE nicht aus, um den Funktionen und Operationalisierungsmöglichkeiten der NATO nahezukommen. Gleichwohl ist die OSZE in ihren Möglichkeiten und Aufgabenstellungen, die suzzessive fortentwickelt werden müßten, eine wichtige Konstruktion in der europäischen Sicherheitsarchitektur.

3. Weitere regionale europäische Organisationen und Zusammenschlüsse, die mit der NATO in sicherheitspolitischen Fragen in mehr oder weniger engem Kooperationskontakt stehen, sind: in erster Linie die Europäische Union (EU), dann aber auch kleinere und weniger mit sicherheitspolitischen Fragen befaßte und gleichwohl im Sinne des erweiterten Sicherheitsbegriffes wirksame Zu-

sammenschlüsse wie der Baltische Rat, der Ostseerat, die Schwarzmeerkooperation, die Visegrád-Gruppe, die Mittelmeerguppe bis hin zu einer der ältesten ehedem schon systemübergreifenden Organisationen, dem Europa-Rat.

Das europäische Sicherheitssystem ist in hohem Maße komplex und hinsichtlich der Akteure, der Funktionen der beteiligten Organisationen und der durch sie determinierten sicherheitspolitischen Prozesse unterschiedlich zu gewichten. Insgesamt stellen sie ein institutionelles (interlocking institutions), strukturelles und prozessuales Netzwerk dar, das insgesamt nicht als statische Architektur, sondern als dynamischer aber strukturierter Prozeß verstanden werden kann. In diesem komplexen System nimmt die NATO aufgrund ihrer Organisationsstrukturen – um im Bilde zu bleiben – „tragende architektonische Funktionen“ wahr; sie ist das stabilste Bauelement in der europäischen Sicherheitsarchitektur. Zugleich steuert die NATO aufgrund ihrer dominierenden politischen und militärischen Handlungskompetenz in zentraler Weise die Sicherheitsprozesse. Sie ist auf andere Organisationen nicht direkt angewiesen, kann ihre Funktionen durch diese aber ergänzen. Das gilt vornehmlich für EU und OSZE.

Das gesamte Netzwerk europäischer Sicherheit bringt im Verbund ihrer zahlreichen Sicherheitsorganisationen zweifellos jetzt schon eine beachtliche redundante Sicherheitsleistung. Es ist nicht erforderlich, die Sicherheitsarchitektur in allen einzelnen Konstruktionsteilen gleichförmig fortzuentwickeln. Es würde die europä-

ische Sicherheit befördern, wenn die wichtigsten Einrichtungen wie NATO und ihre angegliederten Organisationsformen, die OSZE, die EU und der NATO-Rußland-Vertrag im ganzen Umfang ihrer Aufgaben wahrgenommen würden.

**Europa zwischen Multi- und Unipolarität:
Kann ein europäisches Sicherheitssystem eine
Wiederholung der Katastrophe von 1914 verhindern?**

Frank Buchholz

I. Auch aus einer zeitlichen Distanz von inzwischen fast 90 Jahren hat es eine erschreckende Faszination, mit welcher Zielsicherheit die europäischen Großmächte - insbesondere auch das wilhelminische Deutschland - in den Ersten Weltkrieg hineinsteuerten. Im August 1914 gingen in Europa für lange Zeit die Lichter aus und der "Sprung in's Dunkle" führte zu politischen Verwerfungen, die die russische Revolution und die Krisen der zwanziger und dreißiger Jahre unmittelbar nach sich zogen. Adolf Hitler und die Schrecken des Dritten Reiches hätten ohne die "Demütigung von Versailles" und die problematische Demokratie der Weimarer Republik vermutlich keinen solch fruchtbaren Nährboden gefunden, vielleicht nicht einmal eine ernsthafte Chance gehabt. In politischer, wie auch in militärischer Hinsicht erscheint der Zweite Weltkrieg daher vielfach als zweiter Akt der im August 1914 beginnenden Katastrophe. Aber auch über diese inzwischen Geschichte gewordenen Auswirkungen hinaus sind wir mit der zerfallenen Sowjetunion und den Krisen auf dem Balkan noch heute und ganz aktuell mit Problemen befaßt, deren Ursprung im Umfeld und in den Folgen des Ersten Weltkrieges liegt.

Wenn wir heute mit langer zeitlicher Distanz auf die Julikrise 1914 und den unausweichlich erscheinenden Weg in die Katastrophe des Ersten Weltkrieges zurückblicken, so tun wir dies in aller Regel mit einem Gefühl des Unverständnisses: Es erscheint uns völlig unbegreiflich, was die politischen, militärischen und wirtschaftlichen Eliten der prosperierenden europäischen Großmächte angetrieben hat, die nationale Existenz ihrer Gesellschaften in einem umfassenden Krieg gegeneinander zu riskieren. Anders als im Zweiten Weltkrieg wurde die Katastrophe des August 1914 nicht von unberechenbaren Diktatoren heraufbeschworen, sondern von nüchtern kalkulierenden politischen Eliten zugelassen, die sich offenbar der Tragweite ihrer Entscheidungen bewußt waren.¹ Sowohl die Warnung des deutschen Reichskanzlers Theobald v. Bethmann-Hollweg am Abend der Mobilmachung, Deutschland sei dabei, einen "Sprung in's Dunkle" zu riskieren, als auch die Feststellung des britischen Premierministers Sir Edward Grey am gleichen Abend, "in Europa gehen nun die Lichter aus und die beteiligte Generation würde es wohl nicht mehr erleben, dass sie wieder angingen", zeigt, wie sehr sich die Beteiligten der Bedeutung dieser Ereignisse sehr wohl bewußt waren.²

Zu dem Gefühl des Unverständnisses gesellt sich bei uns dann in aller Regel eine Überzeugung, dass eine solche Katastrophe heutzutage

¹ Siehe hierzu auch das Kapitel: "Dem Verderben entgegen: Die militärische Untergangsmaschine" in: Kissinger, Henry: "Die Vernunft der Nationen - Über das Wesen der Außenpolitik", Berlin 1994, S. 216 ff.

² Siehe hierzu: Massie, Robert K.: "Die Schalen des Zorns - Großbritannien, Deutschland und das Heraufziehen des Ersten Weltkrieges", Frankfurt/M. 1993 (Taschenbuchausgabe), S. 728ff. und S. 754ff.

durch eine völlig andere Ausrichtung der internationalen Systeme und durch eine inzwischen weitgehend auf konventioneller Abschreckung beruhende militärische Sicherheit, durch eine immer stärkere wirtschaftliche und kulturelle Verflechtung und durch einen zunehmenden Demokratisierungsprozeß nicht mehr möglich wäre. Ähnliche Überzeugungen finden wir allerdings auch unter den führenden Politikern der Jahrhundertwende: gegenseitige Abhängigkeit, die Verletzlichkeit der wirtschaftlichen Infrastrukturen und nicht zuletzt ein immer stärkerer kultureller Austausch würden den gefürchteten europäischen Krieg letztlich undenkbar machen. Bestenfalls glaubte man, durch die Ableitung internationaler Spannungen an die europäische Peripherie wie den Balkan und die Krisenherde des Osmanischen Reiches sowie in koloniale Konflikte ein Surrogat für innereuropäische Auseinandersetzungen gefunden zu haben.³

Auch unter den führenden Militärs gab es einigen - allerdings etwas anders gelagerten - Zweifel daran, ob der seit Jahren immer wieder neu gedachte und geplante Krieg tatsächlich in der beabsichtigten kurzen Zeit und mit minimalen Verlusten und Schäden beendet sein würde. Aus der fachlichen Diskussion unter deutschen Generalstabsoffizieren kennen wir einige Stimmen - exemplarisch seien hier nur Ludendorff und der preußische Kriegsminister von Falkenhayn genannt, - die aufgrund der militärtechnischen Entwicklung der vergangenen Jahre fürchteten, dass die Begriffe "Feuer und Bewegung" in einen

³ Siehe hierzu: Dülffer, Jost/Kröger, Martin/Wippich, Rolf-Harald: *"Vermiedene Kriege - Deeskalation von Konflikten der Großmächte zwischen Krimkrieg und Erstem Weltkrieg (1856-1914)"*, München.

zunehmenden Widerspruch geraten würden. Die immer mehr zunehmende Feuerkraft der Armeen würde raumgreifende operative Bewegungen immer stärker in Frage stellen.⁴ Insofern bestanden durchaus auch Zweifel an dem vermeintlichen Erfolgsrezept des "Schlieffen-planes", die sich ab 1906 in der zunehmenden Unsicherheit von immer wieder neuen Änderungen und Variationen äußerten. Zumindest auf der Arbeitsebene der Generalstabsoffiziere führten die sehr genau analysierten Kriege der vergangenen Jahre⁵ zu einer erheblichen Diskussion über die immer deutlichere Dominanz operativer Bewegungen durch Feuer, die regelmäßig zu blutigen Material- und Abnutzungsschlachten und Schützengrabenkriegen führten.

Und hatte nicht schon der alte Moltke 1893 vor dem Reichstag gewarnt, ein zukünftiger Krieg in Europa werde mitnichten schnell entschieden werden können, sondern werde möglicherweise 7, 10 oder gar 30 Jahre lang dauern können? Erste Überlegungen einer konventionellen Abschreckung tauchten in diesem Zusammenhang auf. Kurz gesagt, die waffentechnische Entwicklung gerade der Jahre nach der Jahrhundertwende hatte zu einer Debatte unter den militärischen

⁴ An dieser Stelle sei lediglich auf die vielfältigen Diskussionen in den vom Großen Generalstab herausgegebenen *"Vierteljahresheften für Truppenführung und Heereskunde"*, in den Loebel'schen Jahrbüchern und im *"Militär - Wochenblatt"* verwiesen. Gerade die Einführung des Maschinengewehrs bei der Infanterie und des Rohrrücklaufgeschützes bei der Feldartillerie hat hier zu Diskussionen über die Auswirkungen des damit verbundenen dramatischen Anstieges an Feuerkraft geführt.

⁵ Hier seien beispielhaft nur genannt: Großer Generalstab Kriegsgeschichtliche Abteilung 1 (Hrsg.): *"Kriegsgeschichtliche Einzelschriften Band 6 - Aus dem südafrikanischen Kriege 1899 - 1902"*, Berlin 1906 und *"Kriegsgeschichtliche Einzelschriften Band 7 - Aus dem russisch - japanischen Kriege 1904/05"*, Berlin 1908, sowie: Freytag-Loringhoven, Hugo v. Major i.G.: *"Studien über Kriegsführung auf der Grundlage des Nordamerikanischen Sezessionskrieges in Virginien"*, Berlin 1903.

Fachleuten geführt, die deutliche Züge einer Diskussion um eine zunehmende Unmöglichkeit des Krieges durch gesteigerte Feuerkraft - Kriegsverhinderung durch konventionelle Abschreckung - trug. Trotzdem fiel in den beteiligten Regierungen und Generalstäben in der Julikrise 1914 die Entscheidung, den Krieg zu riskieren, das Risiko des "Sprunges in's Dunkle" einzugehen. Möglicherweise spielte bei dieser Entscheidung tatsächlich die Fehleinschätzung des deutschen Generalstabes eine Rolle, der die militärischen Kräfte einer sich formierenden Abschreckung einer deutschen Aggression durch eine britisch-französisch-russische Allianz im multipolaren Europa der Großmächte und Bündnisse unterschätzt hat,⁶ der vielleicht sogar glaubte, die letzte sich bietende Chance zu Krieg und Sieg wahrnehmen zu müssen, bevor sich ein vermeintliches Fenster bestehender Siegchancen endgültig schließen würde.⁷

II. Vor einer solchen Fehleinschätzung fühlen wir uns heute allerdings sicher. Eine solche Katastrophe - so nehmen wir an - ist zumindest in Mittel- und Westeuropa heute nicht mehr denkbar. Nach der Erfahrung kriegsverhindernder Abschreckung und Sicherheit insbe-

⁶ Richard Rosecrance hat hierzu eine interessante Einteilung in eine konventionelle Abschreckung "ex ante" und "ex post" getroffen und nachgewiesen, dass eine solche konventionelle Abschreckung "ex ante" im Sinne einer Kriegsverhinderung in aller Regel nicht funktioniert hat, vgl. Rosecrance, Richard: "A New Concert of Powers" in: *Foreign Affairs*, Spring 1992, S. 66ff. Lediglich in der Zeit zwischen dem Wiener Kongress und dem Krimkrieg hat ein multipolares Bündnissystem in Europa Sicherheit durch kriegsverhindernde Abschreckung erzeugt.

⁷ Vgl. hierzu: Fischer, Fritz: "Krieg der Illusionen - Die deutsche Politik von 1911-1914", Düsseldorf 1969. Siehe hierzu insbesondere den Abschnitt über den "Kriegsrat" vom 09.12.1912, S. 721ff.

sondere durch strategische Nuklearwaffen in der berechenbaren Bipolarität des "Kalten Krieges" bis 1990 hat sich tief in unser Bewußtsein eingegraben, dass Kriege nicht mehr gewinnbar und daher an sich auch nicht mehr sinnvoll führbar sind. Es fällt uns daher schwer zu akzeptieren, dass in einer multipolaren Welt Instabilität potentiell zunimmt und daher auch kleinere militärische Konfrontationen erstens wieder führbar und gewinnbar sind und zweitens das Potential zur Escalation besitzen und aufgrund der dahinter liegenden Interessenlagen vielleicht nur schwer einzudämmen sind.

Gerade auch die Kriege im ehemaligen Jugoslawien haben gezeigt, wie schwer die europäischen Mächte sich mit der Entscheidung zu einer begrenzten militärischen Gewaltanwendung tun. In dieser Illusion der Sicherheit liegt ein mögliches Risiko, denn es schafft genau das Potential zur Fehleinschätzung vor möglicher militärischer Abschreckung, das einen kühn kalkulierenden Machthaber wie Milosevic dazu bringt, die Bereitschaft der europäischen Großmächte und der USA zu einer Eindämmung serbischer Aggression zu unterschätzen. Gleichzeitig verdeutlicht der Verlauf der Konfrontationen im ehemaligen Jugoslawien, in welchem Umfange die europäischen Großmächte auch zehn Jahre nach Ende des Kalten Krieges noch der Führungsrolle der USA bedürfen. Die Konstruktion einer konventionellen Abschreckung in einem multipolaren Europa öffnet damit - ohne die Erfüllung weiterer Voraussetzungen für eine Organisation zum supranationalen Interessenausgleich und zur Konfliktregelung - durch die Möglichkeit einer wieder divergierenden Definition nationaler Ziele und Interessen

die Grundlage zu einer Wiederholung militärischer und politischer Fehleinschätzungen analog zum Juli und August 1914.

Eine zweite Illusion liegt in der Annahme, dass in einer Welt liberaler Wirtschaftsverfassungen Staaten und ihre Volkswirtschaften so stark miteinander verflochten sind, dass ein Krieg schon aus wirtschaftlichen Überlegungen so vernichtende Auswirkungen entwickeln würde, dass er gänzlich undenkbar erscheint. Zunehmende wirtschaftliche Verflechtungen und die sich daraus ergebenden gegenseitigen Abhängigkeiten wirkten daher kriegsverhindernd. Interessanterweise hat es auch diese Illusion ebenfalls schon vor dem Ersten Weltkrieg gegeben: internationale ökonomische Verflechtung, zunehmende technologische Innovation und die immer stärkere soziale Ablehnung und Ächtung von Krieg und den damit verbundenen Auswüchsen der Gewaltanwendung würden einen großen bewaffneten Konflikt in Europa immer unwahrscheinlicher machen.⁸ Auch wenn auf deutscher Seite der Reeder Alfred Ballin die katastrophalen Auswirkungen eines Krieges erkannt und daher bis zum Schluß versucht hat, in der Julikrise zwischen Deutschland und England zu vermitteln, hat diese Vermittlung den Weg in den Krieg nicht aufhalten können. Im Gegenteil: gerade die deutschen wirtschaftlichen Eliten waren vor 1914 bemüht, eine wirtschaftliche und finanzielle Mobilmachung vorzubereiten, die

⁸ Vgl. Angell, Norman: *"The Great Illusion"*, New York 1911.

es dem Deutschen Reich ermöglichen sollte, trotz bestehender Verflechtungen und Abhängigkeiten Krieg zu führen.⁹

Eine dritte Illusion dreht sich darum, dass liberale Demokratien nicht gegeneinander Krieg führen. Diese dritte Illusion erscheint insgesamt komplexer als die ersten beiden. Zunächst einmal müssen wir feststellen, dass liberale Demokratien keinesfalls seltener Krieg führen, als autoritär oder autokratisch verfaßte Staaten. Großbritannien mag hier als Beispiel für eine ausgesprochen parlamentarisch - demokratisch orientierte Großmacht dienen - auch wenn das Vereinigte Königreich formal als konstitutionelle Monarchie anzusprechen ist. Gerade im 18., 19. und 20. Jahrhundert muß England sicherlich als diejenige europäische Großmacht angesehen werden, die am häufigsten an der Austragung militärischer Konfrontationen beteiligt war oder sogar - wie in den auf amerikanischem Boden geführten Kriegen, in den napoleonischen Kriegen oder auch im Ersten Weltkrieg - als eine der treibenden Mächte und Kriegsparteien wahrgenommen werden muß. Auch Frankreich, das zumindest nach 1830 als demokratischer Staat anzusprechen ist, hat während des 19. Jahrhunderts eine Vielzahl blutiger Kriege ausgetragen und hat über koloniale Fragen im späten 19. Jahrhundert mehrfach an der Grenze zu einem Krieg mit England gestanden. Die französisch - russische Allianz von 1894 kann insgesamt als Bündnis verstanden werden, dass Frankreich eingegangen ist, um

⁹ Insbesondere nach der 2. Marokkokrise 1911 begann eine intensive Auseinandersetzung um die befürchtete Dauer eines Krieges und die daraus resultierende Verschärfung der wirtschaftlichen Lage. Siehe dazu: Reichsarchiv (Hrsg.): "Der Weltkrieg 1914 - 1918 - Kriegsrüstung und Kriegswirtschaft", I. Band, Berlin 1930, S. 324ff.

Rückendeckung für kolonialen Gewinn auf Kosten Englands zu gewinnen.¹⁰

Wir müssen also feststellen, dass auch demokratische Staaten harte außenpolitische Interessen entwickeln können, die sie möglicherweise in die bewußte Kalkulation eines Kriegsrisikos bringen können: demokratisch verfaßte Gesellschaften sind damit also nicht per se friedfertiger als autoritäre Gesellschaften, wenn sie ihre Interessen und nationalen Ziele gefährdet sehen. Etwas schwieriger gestaltet sich dagegen die Entkräftigung des zweiten Teils dieser Illusion: demokratisch verfaßte Gesellschaften führen seltener Krieg gegeneinander, als autoritär verfaßte. Auf den ersten Blick scheint dieser Teil der These einiges für sich zu haben, da sich hier tatsächlich weniger historische Beispiele finden lassen.

Auf den zweiten Blick stellt sich allerdings die Frage, warum eine demokratische Verfassung die Ursache sein sollte, Staaten und Gesellschaften davon abzuhalten gegeneinander Krieg zu führen. Nicht erst das neorealistische Denkmodell hat uns vorgeführt, dass die Definition nationaler Interessen grundsätzlich unabhängig von der Verfassung eines Staates erfolgen kann.¹¹ Sicherlich werden demokratisch ver-

¹⁰ Vgl. Rosecrance: *A New Concert of Powers*, a.a.O. S. 67.

¹¹ Es erscheint fraglich, ob die englisch-niederländischen Kriege des 17. und 18. Jahrhunderts hier einfach aufgeführt werden dürfen oder der britisch-amerikanische Krieg von 1814. Siehe hierzu auch McNeill, William: "Krieg und Macht - Militär, Wirtschaft und Gesellschaft vom Altertum bis heute", München 1984, S. 111ff und S. 184ff, sowie Kennedy, Paul: "Aufstieg und Fall der großen Mächte - Ökonomischer Wandel und militärischer Konflikt von 1500 bis 2000", Frankfurt/M. 1989, S. 69 ff und S. 129 ff.

faßte Gesellschaften in geringerem Maße dazu tendieren, hypernationalistische oder extrem aggressive Interessen zu definieren, aber auch demokratische Staaten werden sicherlich über ein Bündel nationaler Interessen verfügen, die damit das Potential besitzen, mit den nationalen Interessen anderer demokratisch verfaßter Staaten in Konflikt zu geraten. Wenn diese Staaten in einem solchen Moment nicht in ein internationales Gefüge eingebunden sind, das über formalisierte Mechanismen der Konfliktregelung verfügt, besteht durchaus die Gefahr einer bewaffneten Austragung dieses Interessenkonfliktes.¹²

Um diese Problematik vor dem hier behandelten Zusammenhang besser illustrieren zu können, ist es möglicherweise hilfreich, sich zunächst einmal der Frage zu unterziehen, inwieweit das Deutsche Reich zwischen 1871 und 1914¹³ zumindest als teilweise demokratisch verfaßte Gesellschaft anzusehen ist. Sicherlich ist das wilhelminische Deutschland hier nicht als erstrangiger demokratischer Staat zu bewerten, unbestritten ist aber, dass Reichstag und Innenpolitik - bei aller Geringschätzung und Ablehnung insbesondere durch Kaiser Wilhelm II. - bedeutende Triebkräfte von Politikgestaltung gewesen sind, die über die Jahre an Einfluß zugenommen haben. Insbesondere der

¹² Zur Diskussion dieser drei grundlegenden Illusionen siehe insbesondere auch: Mearsheimer, John J.: "Back to the Future: Instability in Europe after the Cold War", in: *International Security*, No. 1/1990, S. 7ff.

¹³ Die Betrachtung soll sich hier bewußt auf Deutschland bis 1914 beschränken. Dass der zunehmende Einfluß und die Erfordernisse der Rüstungsproduktion zu einer zunehmenden totalitären Tendenz geführt haben, ist völlig unbestritten. Interessant ist allerdings auch hier, dass auf dem Höhepunkt dieser Entwicklung mit der 3. OHL (Hindenburg / Ludendorff) auch der Kaiser zu einer Marionette oder mindestens zu einer Randfigur reduziert wurde.

Reichstag hat es verstanden, sich über Budgetdebatten immer stärkere Gestaltungs- und Mitspracherechte bei der Politikdefinition des Reiches einzuräumen.

Da wir heute - zehn Jahre nach Ende des Kalten Krieges - geneigt scheinen, die Abwesenheit von Krieg auf diese drei diskutierten Grundüberzeugungen zu stützen, die sich möglicherweise langfristig als Illusionen erweisen könnten, scheint es wichtig zu sein, sich auch unter den gegenwärtigen außen- und sicherheitspolitischen Rahmenbedingungen mit der Frage einer weiteren Aufrechterhaltung äußerer Sicherheit zu befassen. Der Wandel des internationalen Systems von einem ausbalancierten bipolaren Gefüge hin zu einem wesentlich komplexeren multipolaren Gefüge ist augenblicklich weder abgeschlossen noch ist absehbar, wie sich dieses Gefüge weiter entwickeln wird und ob es auf Dauer das gleiche Ausmaß an Stabilität und Sicherheit bieten wird wie das überwundene System strategisch - nuklearer Abschreckung in der Bipolarität. Glücklicherweise befindet Deutschland sich heute in einer Umgebung, in der wir keiner unmittelbaren Bedrohung ausgesetzt sind. Insofern erscheint eine Diskussion um den Aufbau einer kriegsverhindernden Abschreckung - oder einer möglichen nuklearen Abschreckung¹⁴ - in Mitteleuropa derzeit nicht - oder noch nicht - sonderlich drängend. Andernfalls würde uns

¹⁴ Eine solche Debatte müßte auch die Diskussion einer gesteuerten nuklearen Proliferation mit einschließen. Mearsheimer vertritt in diesem Zusammenhang die These, dass ein multipolares System nur auf der Grundlage nuklearer Abschreckung und Kriegsverhinderung funktionieren könne und setzt sich daher für eine "well managed proliferation" beispielsweise auch an Deutschland ein. Siehe Mearsheimer: *Back to the Future*.

diese Diskussion auf den Punkt bringen müssen, dass eine konventionelle Abschreckung in der Multipolarität sich historisch bisher als nicht sehr effektiv erwiesen hat.

III. Auch wenn in diesem Aufsatz die These vertreten wird, bipolare Systeme seien prinzipiell stabiler als multipolare Systeme, gilt es doch festzustellen, dass diese These keinesfalls unumstritten ist. Gerade in der Folge des Artikels von John Mearsheimer "Back to the Future" - der die These einer höheren Stabilität bipolarer Systeme sehr explizit vertritt - hat es eine interessante Diskussion um dieses Thema gegeben.¹⁵ Wenn sich die Frage nach einer größeren Stabilität in bi- oder multipolaren Systemen also nicht abschließend beantworten lässt, so lässt sich doch zumindest feststellen, dass die meisten Autoren darin übereinstimmen, dass beide Systeme auf jeden Fall tendenziell instabiler sind, als ein unipolares System.¹⁶

Aus dieser Idee hat Charles Kupchan die These einer "Benign Unipolarity" entwickelt, eines Systems, das sich um ein politisch, ökonomisch und militärisch stabiles und starkes Zentrum gruppiert. Diese

re, a.a.O., S. 37 ff. Diese Überlegung erscheint allerdings heute genausowenig akzeptabel, wie 1990.

¹⁵ Siehe dazu: Van Evera, Stephen: "Primed for Peace: Europe after the Cold War" in: *International Security*, Nr. 3/1990, S. 55ff. und Rosecrance: *A New Concert of Powers*, a.a.O., S. 64ff. Auch in der älteren Literatur ist diese Frage bereits intensiv diskutiert worden: Waltz, Kenneth N.: "The Stability of a Bipolar World", in: *Daedalus*, Nr. 3/1964, S. 881ff und Deutsch, Karl/Singer, David J.: "Multipolar Power Systems and International Stability", in: *World Politics*, Nr. 3/1964, S. 390ff.

¹⁶ Vgl. Mastanduno, Michael: "Preserving the Unipolar Moment: Realist Theories and U.S. Grand Strategy after the Cold War", in: *International Security*, Nr. 1/1995, S. 39ff.

"Benign Unipolarity" ist von einer Selbstbindung und Selbstbeschränkung der zentralen Macht an Regeln, institutionelle Beschlüsse und Gesetze gezeichnet, die verhindert, dass das Zentrum seine Macht hegemonial ausnützt. Diese Selbstbindung macht es für andere - kleinere - Mächte attraktiv, sich in den Wirkungsbereich dieses unipolaren Zentrums zu begeben. Die Logik eines solchen Systems besteht also darin, dass das Zentrum und die mit ihm verbündeten Staaten insgesamt so stark und stabil sind, dass andere Staaten - insbesondere an der Peripherie - dadurch abgeschreckt werden, ein Droh- oder Aggressionspotential dagegen aufzubauen.¹⁷

Übertragen auf die Anforderungen an ein Sicherheitssystem für Europa nach dem Ende der Bipolarität bedeutet diese These der "Benign Unipolarity", ein Gefüge zu schaffen, das die Multipolarität Europas einem unipolaren - supranationalen - System unterordnet. Die Europäische Union mit ihrem Kern einer französisch-deutschen Partnerschaft bietet für ein solches unipolares System die besten Voraussetzungen. Die Europäische Union ist geeignet, nationale Interessen auszubalancieren und damit einem supranationalen System unterzuordnen. Sie schafft ein Gegengewicht zu nationalen Einflüssen und etabliert Mechanismen für eine kollektive Entscheidungsfindung. Die EU bietet damit auch für kleinere Mitgliedsstaaten die Chance, ihre Interessen und Bedürfnisse einzubringen und ggf. als kollektive Entscheidung durchzusetzen. Interessanterweise führt dies nicht zu einer total

¹⁷ Vgl. Kupchan, Charles: "After Pax Americana: Benign Power, Regional Integration, and the Sources of a Stable Multipolarity", in: *International Security*, Nr. 2/1998, S.45f.

vereinheitlichten Politik, sondern gibt unter diesem Dach der EU der Definition regionaler Interessen eine Chance.¹⁸

Auf diesem Wege wird in Europa unter dem Dach der Unipolarität die Bedeutung nationaler Grenzen aufgebrochen und internationale Regionen erhalten die Chance zu gemeinsamer Verfolgung ökonomischer und politischer Interessen: um Aachen, Maastricht und Lüttich hat sich eine solche Euregio etabliert. Im Elsaß, in der Pfalz und in Baden werden Interessen übereinstimmend verfolgt. Zwischen Bayern, Niederösterreich und Böhmen oder zwischen dem Trentino und dem österreichischen Tirol sind ähnliche Koalitionen denkbar. Auch in der Sicherheits- und Verteidigungspolitik sind nach den Anfängen einer deutsch-französischen Brigade, eines deutsch-niederländischen Korps und deutsch-polnischer Verbände und letztendlich des Eurokorps ähnliche nationalstaatliche Grenzen übergreifende Kooperationen entstanden. Die Idee eines Europas der Maastrichter Verträge gewinnt damit auch in der praktischen Politik allmählich Kontur. Diesen übernationalen Entwicklungen liegt die Überzeugung gemeinsamer Werte, Interessen und Traditionen zugrunde, die unterhalb der Ebene eines multipolaren Europas durchaus die Vielfältigkeit europäischer Geschichte repräsentieren kann.

Dieser Prozeß einer europäischen Integration schafft damit die Grundlage, erneut über die Bedeutung der diskutierten drei Illusionen: konventionelles militärisches Gleichgewicht, zunehmende ökonomi-

¹⁸ Vgl Kupchan: *After Pax Americana*, a.a.O., S.45f.

sche und kulturelle Verflechtung, sowie Demokratisierung als Fundamente einer kriegsverhindernden Politik, nachzudenken. Bisher sind wir zu der Erkenntnis gelangt, dass diese drei Faktoren auch in Kombination nicht ausreichen, Krieg auf Dauer wirksam und zuverlässig zu verhindern. Gerade die Entwicklung des Juli und August 1914 haben uns gezeigt, dass nationalstaatliche Interessen, verbunden mit militärischen Fehlkalkulationen stärker sein können, als die kriegsverhindernde Wirkung der diskutierten drei Faktoren. Wir müssen allerdings zu einer anderen Erkenntnis gelangen, wenn wir diese drei Faktoren unter dem Dach eines unilateralen Sicherheitssystems betrachten, wo sie in ein supranationales Sicherheits- und Politiksystem einer "Benign Unipolarity" eingebunden sind, das durch seine Institutionen und institutionalisierten Entscheidungsprozesse für einen Ausgleich nationaler Interessen sorgt. Es ist also nicht nur der Prozeß einer innerstaatlichen Demokratisierung, der hier kriegsverhindernd wirkt, sondern der Prozeß einer zunehmenden Demokratisierung internationaler-supranationaler Entscheidungen.

Auch wenn der EU oftmals vorgeworfen wird, sie sei unfähig, eine gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik zu entwickeln, stellt sie sich dennoch als Modell dar, das durch ihr System ausgeprägter "Checks and Balances" sicherstellt, dass die beteiligten europäischen Staaten unabhängig von ihrer Größe und Bedeutung ihre Interessen adäquat vertreten sehen, ihre Interessenvertretung sogar langfristig an Organisationen der EU übertragen. Gerade diese innere Demokratisierung ist auf der anderen Seite eine Gewähr, dass die EU keine Interes-

sen entwickelt, die sie nach außen aggressiv auftreten lässt.¹⁹ Damit wird die Schwäche, die ihr in den zehn Jahren des Bürgerkrieges im ehemaligen Jugoslawien oftmals vorgeworfen wurde, zur Stärke im Sinne internationaler Stabilität: im Gegensatz zu Bündnissystemen und Koalitionen, die festgefügte außenpolitische Interessen verfolgen, ist die EU ein System, dessen politische Funktion im wesentlichen nach innen gerichtet ist und nicht nach außen.

Die Europäische Union in ihrer derzeitigen Form und Entwicklung als supranationale Organisation lässt daher vermuten, dass nationale Interessengegensätze dadurch effektiver überwunden werden, als durch klassische Bündnissysteme in ihrer bisherigen Form. Die EU hat damit den entscheidenden Schritt über die sich gegenseitig ausbalancierenden Bündnissysteme des Jahres 1914 hinaus getan und eine "Benign Unipolarity" als das System aufgezeigt, das am besten geeignet scheint, die nuklearstrategische Sicherheit durch Abschreckung in der Bipolarität zu ersetzen. Europa befindet sich damit auf dem Wege, die amerikanisch dominierte Stabilität der Bipolarität des Kalten Krieges durch ein eigenständiges System einer Unipolarität zu ersetzen, das tatsächlich verspricht, ökonomische und militärische Sicherheit auf Dauer zu gewährleisten. Zumindest scheint die Attraktivität der EU für die jungen Demokratien Osteuropas bis hin zu den baltischen Staaten, Republiken des ehemaligen Jugoslawien und der ökonomisch prosperierenden Türkei - trotz der derzeitigen Schwäche des EURO - für diese These zu sprechen.

¹⁹ Vgl. Luttwak: "Where are the Great Powers?", in: *Foreign Affairs*, Nr. 4 /1994, S.23ff.

Insofern können wir optimistisch sein, dass Europa zehn Jahre nach dem Ende des Kalten Krieges ein außen- und sicherheitspolitisches Gefüge gefunden hat, das geeignet ist, das hohe Maß an Stabilität eines bilateralen Systems durch ein benignes uniporales System zu ersetzen, ohne erneut ein Risikopotential divergierender, konträrer Machtpolitik der europäischen Großmächte aufzubauen. Europa scheint aus den Erfahrungen mit dem ausbalancierten multipolaren Staaten- und Bündnissystem des späten 19. Jahrhunderts gelernt zu haben und ein supranationales System aufzubauen, das über institutionelle Mechanismen und Entscheidungswege verfügt, die eine Wiederholung der Katastrophe von 1914 verhindern können. Bleibt also zu hoffen, dass Europa sich in diesem Sinne auf einem positiven Wege befindet, um Francis Fukuyamas umstrittene These von einem "Ende der Geschichte" zu erfüllen.²⁰

²⁰ Siehe dazu: Fukuyama, Francis: "Das Ende der Geschichte", München 1992.

EMERGENZ

Andreas Fahrner

*„Aufklärung ist der Ausgang
des Menschen aus seiner
selbstverschuldeten Unmündigkeit.“
Immanuel Kant*

Bilder in russischen Fotoalben der sowjetischen siebziger Jahre zeigen Jugendliche der Breschnew-Ära mit weiten „Schlaghosen“ und langen, breiten Koteletten. Die hölzerne, kleinbürgerliche, spießige Sowjetideologie war innerlich bereits ausgehöhlt. Die tschetschenischen Kämpfer des ersten Krieges bedienten sich geschickt des Internets als Waffe, um ihr Anliegen und die Taten der russischen Streitkräfte über die vermeintliche geographische Enge der kaukasischen Täler in alle Welt zu transportieren. Die schwerfällige russische Militärmaschine und ihre plumpe Propaganda vermochte die Informationssplitter des Gegners nicht aufzuhalten. Die japanische Terrorsekte verschaffte sich in Russland Trainingsgelände. Ihr verderbliches Wissen über den C-Waffenbau erschloss sie sich auf einer „Homepage“ eines Anhängers der US-Bürgerwehr, der bereits unwissentlich den „Oregon-Attentätern“ technische Hilfe leistete. Dem japanischen Staat konnte kein Vorwurf gemacht werden: ABC-Terroristen, die über technisches Wissen, ideologische Radikalität, organisatorisches Talent

und die ausreichende Skrupellosigkeit verfügen, können kaum wirksam von ihrer Tat abgehalten werden.

1. Beschleunigung der Verbreitung von Informationen

Informationen lassen sich kaum wirksam zurückhalten. Wissen breitet sich wie Leben in einem gleichsam organischen Prozess aus. Die Theorie des „Panspermismus“¹ behauptet glaubwürdig, dass Sporen auf Gesteinsbrocken im All überleben und sich im „lebensfreundlichen“ Umfeld mit räpider Geschwindigkeit ausbreiten und fortentwickeln.

Bereits in den ersten Tagen der menschlichen Hochkulturen herrschte zwischen diesen ein aktiver Wissenstransfer.² Die Vorstellung der kulturellen Isolation muss durch die Erkenntnis der Wissensdiffusion ersetzt werden.³ Informationen breiteten sich bereits in der Vergangenheit unaufhaltsam aus. Im Vergleich zur Gegenwart war die Geschwindigkeit der Informationsdiffusion jedoch sehr gering. Der Gutenberg'sche Buchdruck beschleunigte die Vervielfältigung der Bibel. Im Vergleich mit der Kopie einer Textdatei, die über das „Word-Wide-Web“ in Minuten an jeden Ort der Welt versandt werden kann,

¹ The Economist, 21.10.2000, S.114.

² Thor Heyerdahl: *Zwischen den Kontinenten*, München 1975.

³ Vasco da Gama: *Die Entdeckung des Seewegs nach Indien, Ein Augenzeugenbericht*, Augsburg 1980.

erscheint der Buchdruck und der physikalische Posttransport jedoch hoffnungslos antiquiert.

Internationale Kommunikationsmittel sind heute Massenware, wodurch sich der Informationsaustausch zwischen der Bevölkerung auf allen Kontinenten der Erde dramatisch erhöht. Hierdurch steigen für das nationale Staatsvolk die Zahl der unabhängigen Informationsquellen und damit die Vergleichbarkeit der eigenen Lebenssituation mit derjenigen anderer Menschen. Dem Staat fällt es somit immer schwerer, den Informationsfluss zu überwachen und die Informationslage seiner Bevölkerung zu beeinflussen oder gar zu steuern. Bei Abweichungen von der internationalen Norm steigt die Unzufriedenheit und damit der Aufwand für die Staatsführung, das eigene Staatsvolk ruhig und demütig zu halten. Diktaturen erweisen sich in diesen Rahmenbedingungen auf Grund des umfassenden Repressionsapparates als sehr kostspielig und wenig effizient. Ihre relative Lebensdauer dürfte sich mit der weiteren Beschleunigung der Informationsdiffusion weiter reduzieren.

2. Globalisierung: wirtschaftliche Verflechtung

Die weltweite Konkurrenz der Produktionsstandorte und Absatzmärkte führt zu der banalen Einsicht: Kein Staat kann sich mit Aussicht auf wirtschaftlichen Erfolg, d.h. mit einem Mindestmaß an Lebensstandard für seine Bevölkerung, in die ökonomische Isolation begieben. Nord-Korea oder Kuba bieten gute Beispiele. Dies bedeutet,

die Staaten können sich dem internationalen Anpassungzwang nicht entziehen: Um ausländische Direktinvestoren anzuziehen, muss ein rechtsstaatliches Grundgerüst bestehen. Das ausländische Güterangebot zwingt die einheimischen Produzenten, konkurrenzfähige Waren anzubieten. Hierdurch entsteht nicht nur ein Druck auf die Preise und Kosten, sondern auch auf die Produktionsverfahren. Diese über die Staatsgrenzen hinweggehenden, sich rasch und vehement durchsetzenden Veränderungen beeinflussen nicht nur die Arbeitswelt, sondern auch die Gesellschaften und die soziale, familiäre Lebenswelt in erheblichem Maße mit.

In dieser von wirtschaftlichen Notwendigkeiten getriebenen Welt, in der das Gewicht der großen Konzerne dasjenige kleiner und mittelgroßer Staaten übersteigt, sinkt die Fähigkeit des Staates internationale Entwicklungen steuernd zu beeinflussen auf ein Mindestmaß. Das Bestreben der Staaten, durch Integration ihrer Volkswirtschaften in einen gemeinsamen Wirtschaftsraum internationales Gewicht wiederzuerlangen, vermag nur partiell die Entmachtung der Staaten aufzuheben. Nach wie vor bleibt die Konkurrenz zwischen den Produktionsstandorten, auch wenn diese NAFTA oder EU heissen, bestehen. Der oben dargestellte ökonomische Zwang lässt sich hierdurch, ausser durch Zölle oder Importbeschränkungen, in nur geringem Umfang abschwächen. Gewinnen können die Staaten durch den Zusammenschluss ihrer Wirtschaftsräume an internationaler Verhandlungsmacht.

3. Auf dem Weg zum Normkonsens

„Staaten verfolgen ihre Interessen und eine Weltsanktionsinstanz fehlt“, lautet das allgemeingültige Credo der politikwissenschaftlichen Lehre. Die nationalen Interessen werden in diesem anarchischen Umfeld mit Macht im Sinne Webers durchgesetzt.

Diesem Ansatz liegt ein Staatsverständnis zu Grunde, das der öffentlichen Macht im wesentlichen Polizeiaufgaben zuschreibt. Funktion der staatlichen Macht in diesem Modell ist die Sicherung von „Ruhe und Ordnung“, im Zweifel auch gegen den Willen der zwangsunterworfenen Bevölkerung. Diese Aufgabe obliegt dem Staat immer noch, jedoch wurde sie von einem entscheidenden Faktor beinahe vollständig verdrängt: „Legitimität“. Der Legitimitätsgrad, den ein Staat und dessen Führung genießt, befreit sie von der Notwendigkeit, Gewalt anwenden zu müssen. Eine dauerhafte, gewaltsame Machtsicherung eines von der Bevölkerung als illegitim bewerteten Regimes wird zunehmend unrealistischer.

Für die internationale Ordnung bedeutet dies: Eine einseitig an den eigenen nationalen Interessen orientierte, militärisch begründete Durchsetzung der Staatsziele zu Lasten der anderen Staaten besitzt wenig Stabilität. Eine solche illegitime Ordnung reizt die Staaten, die sich ungerecht behandelt fühlen, gegen denjenigen aufzubegehrn, der sich auf Kosten der anderen durchgesetzt hat. Die Umkehrung der Hypothese vom „gerechten Krieg“ führt zur Überlegung des „ungegerechten Friedens“: Eine Friedensordnung, die jeglicher Legitimation

entbehrt, kann gewaltsame Mittel zur Überwindung des ungerechten Zustandes befördern und rechtfertigen.

Der angebliche Antagonismus zwischen Norm und Nutzen besteht deshalb lediglich in einer sehr mechanischen Vorstellungswelt, die sich an Hobbes orientiert. Jeder Akteur, der sich gegen den Willen eines anderen in einer Entscheidung durchsetzt, muss im Hinterkopf behalten, dass er in zukünftigen Fragestellungen wieder auf seinen Verhandlungspartner angewiesen sein kann. Grob regelwidriges, egoistisches Verhalten löst Rachegefühle aus, die auch über einen längeren Zeitraum nicht verrauchen. Dieses Phänomen kennen schon die Kinder im Sandkasten oder der Geschäftsmann, der Abschlüsse nicht nur für sich, sondern auch für seinen Partner tätigen muss, wenn er mit diesem auch zukünftig geschäftlich verkehren will.⁴ Fühlen sich internationale Akteure von einem mächtigen Dritten fortgesetzt ungerecht oder regelwidrig behandelt, werden sie sich zu Bündnissen gegen diesen Zusammenschließen. Diese Konstellation und die zu erwartenden Ergebnisse der Entscheidungen sind für den mächtigen Akteur nachteiliger, als wenn er die „Empfindlichkeiten“ seiner Verhandlungspartner in Rechnung gestellt hätte.

⁴ A. Rapoport: *Strategy and Conscience*, New York 1964.

4. Zusammenstoß der Kulturen?

Die Huntington-These,⁵ die zukünftigen Konflikte würden im wesentlich durch den „kulturell-zivilisatorischen Faktor“ verursacht, genießt auf Grund ihrer Trivialität vermeintlich hohe Plausibilität. In diesem Schreckensszenario des ethnischen Weltbürgerkrieges streiten die Kulturkreise des Erdballs unversöhnlich. Eine Analyse der gegenwärtigen Trends lässt den Schluss zu, das Gegenteil sei zutreffend: Die ethnischen, kulturellen, zivilisatorischen Unterschiede verringern sich zunehmend. Zweifellos entsteht keine „Cheeseburger-Weltzivilisation“, jedoch steigt die interkulturelle Kompetenz und das Verständnis für die andere Lebensweise, so dass es zunehmend schwer fällt, die Menschen auf Grund von ethnischen Slogans für einen Konflikt zu motivieren.

Der Zusammenprall verschiedener Kulturen vermag neue Kulturen hervorzubringen.⁶ Die besondere Anziehungs- und Fortentwicklungs-kraft der US-Kultur beruht eben auf ihrer ethnischen Pluralität. Die von Huntington unterstellte Konfliktlinie besteht deshalb nur, wenn die extrem radikal ideologisierte Variante der jeweiligen Kultur sowie deren extremistische Protagonisten betrachtet werden.⁷

⁵ S. P. Huntington: *The Clash of Civilisation*, Foreign Affairs 72 (3), S. 22-49.

⁶ K. R. Popper: „Über den Zusammenprall von Kulturen“ (1981) in: K. R. Popper: *Auf der Suche nach einer besseren Welt*, München 1994.

⁷ F. Halliday: *Islam and the Myth of Confrontation: Religion and Confrontation in the Middle East*, London 1995.

5. Betrachtung und Bewertung

Die internationale Staatenordnung entfernt sich zunehmend von einem als anarchistisch zu bezeichnenden Zustand. Die Errichtung einer Weltsanktionsinstanz in Gestalt des Nachtwächterstaates des 19. Jahrhunderts kann in naher Zukunft kaum erwartet werden, noch wäre eine solche Entwicklung wünschenswert.

Im Gegensatz zur Annahme von Waltz,⁸ die Struktur des internationalen Systems und das Sicherheitsdilemma würden die Kooperationsfähigkeit der Staaten begrenzen, genießt die umgekehrte Kausalität höhere Erklärungskraft: Die informationelle und wirtschaftliche Durchdringung der Staaten schafft eine strukturelle Verflechtung, die sich auf die einzelstaatliche Führung disziplinierend auswirkt. Diktatorische Systeme weichen dem demokratischen und marktwirtschaftlichen Konkurrenzdruck. Dieser Welle der marktliberalen Demokratisierung folgt eine Befriedung des Außenverhaltens. Internationale Konkurrenz findet heute nicht mehr auf den Schlachtfeldern statt. Innovationskraft, Lernfähigkeit, Offenheit, interkulturelle Kompetenz und Effizienz bestimmen den Erfolg.

⁸ K. N. Waltz: *Theory of International Politics*. Addison 1979.

Die Ergebnisse der Wahlen 2000 in Mexiko – eine Zäsur des politischen Systems?

Lutz Heieis

Vorbemerkung

Der unerwartete und überzeugende Wahlsieg vom 02.07.2000 des Präsidentschaftskandidaten der Oppositionspartei, "Nationale Aktionspartei" (PAN = Partido Acción Nacional), Vicente Fox Quesada, beendete die 71-jährige Alleinherrschaft der Regierungspartei "Institutionalisierte Revolution" (PRI = Partido Revolucionario Institucional). Es ist das erste Mal, daß eine Wahl in Mexiko unter völliger Autonomie und Unabhängigkeit des bereits 1989 durch einen Zusatz zur Verfassung geschaffenen, und 1990 durch Gesetz implementierten "Instituto Federal Electoral" (IFE) durchgeführt wurde. IFE hatte nach mehreren Reformschritten erst 1996 den jetzigen unabhängigen Status erreicht; nicht zuletzt ein wesentlicher Verdienst des letzten Präsidenten Zedillo. Das Wahlergebnis markiert nicht nur eine historische Zäsur für die zukünftigen und dringenden innerstaatlichen Reformen Mexikos, sondern läßt auch für die Gestaltung der Außenbeziehungen neue Akzente erwarten. Das Wahlergebnis reflektiert gleichwohl auch einen tiefgreifenden Transformations- und Strukturprozeß, den die "Vereinigten Mexikanischen Staaten" - verstärkt in den vergangenen 15 Jahren - vollzogen haben. Die nunmehr mögliche Neugestaltung

des politischen Systems, hin zu einem moderneren Staatswesen, das angemessene Rahmenbedingungen schafft, die angesichts einer stark zunehmenden Bevölkerungszahl auch tragende Grundlagen für Reformen sein können, wird sich als ein schwerer Kraftakt der zum Wandel entschlossenen neuen Elite Mexikos gegen die bisherigen Nutznießer des alten Machtsystems erweisen, die seit mehr als drei Generationen ein engmaschiges Netz nepotistischer Machtstrukturen geknüpft haben. Es bleibt vorerst eine ungewisse Frage, ob die neue Führung Mexiko hierfür die politische Kraft für einen gründlichen demokratischen Wandel mit stetigen und soliden Verlauf aufbringen kann. Der epochale Wahlerfolg des PAN-Kandidaten, Vicente Fox, der am 01.12.2000 in das Amt des mexikanischen Präsidenten eingeführt wurde, erzeugte auf der einen Seite der Medaille überwiegend das Image einer charismatischen politischen Führungspersönlichkeit von hohen Graden. Die mit dem Amt zu übernehmenden Erfolgserwartungen seines volatilen Elektorats und der daraus entstandene Implementierungsdruck, dürfte zwangsläufig die Grenzen zu notwendigen Kompromissen setzen. Auf der anderen Seite sollte jedoch nicht übersehen werden, daß sich das Land in seinen innerstaatlichen Strukturen gesellschaftspolitisch und sozio-ökonomisch, zunehmend dynamischer in den letzten 10-15 Jahren, immer weiter auseinander entwickelte. Der Autor will mit diesem Beitrag die Aufmerksamkeit des an Internationaler Politik Interessierten auf eine äußerst beachtenswerte Region lenken und damit zur kritischen Diskussion anregen.

1. Zum Verlauf des Wahlkampfes bei den relevanten Parteien, ihrer Programmatik und über das Amt des Präsidenten

Mit der nachfolgend vielleicht etwas zu ausführlich dargestellten Hintergrundsschilderung bezüglich der relevanten Parteien Mexikos im Wahlkampf, ihrer Positionierung, ihrer programmatischen Zuordnung etc. beabsichtigte der Autor, die Perzeption zur Erfassung des Ergebnisses der Präsidentschaftswahl 2000 als ein Ergebnis von historischer Bedeutung herauszustellen bzw. zu intensivieren.

1.1 Der Partido Revolucionario Institucional (PRI)

Die „Initialisierung“ der Präsidentschaftswahl 2000 stellte zugleich einen bemerkenswerten qualitativen Schritt zu mehr Transparenz und demokratischer Entscheidungsfindung dar. Zum ersten Mal konnte vom ausscheidenden Präsidenten sein Nachfolger nicht mit „Fingerzeig“ bestimmt werden, dem sog. „dedazo“ (vom spanischen Wort „dedo“, Finger), sondern mittels Vorwahlen (sog. „consultas a los bases“; vergleichbar den „Primaries“ bei den US-Präsidentenwahlen). Der Entschluß für dieses Verfahren war jedoch weniger ein geplanter Transformationsschritt zur Verbesserung des politischen Systems, sondern vielmehr eine pragmatische Notwendigkeit. Die divergierenden Strömungen innerhalb des PRI-Führungsapparates machten es schlichtweg unmöglich, einen Protegé als Nachfolger durchzusetzen. Aus den Vorwahlen des PRI ging schließlich – unter

umstrittenen Umständen – der Präsidentschaftskandidat, Labastida, gegen den eigentlichen Favoriten, den Gouverneur von Tabasco, Madero, als Sieger hervor. Mit der Wahl von Labastida war von vornherein klar, daß dieser nicht die erforderliche Integrationskraft würde aufbringen können, den PRI zu einigen bzw. eine erfolgversprechende Koalition zu schließen. Die PRI-Wahlkampfstrategen kalkulierten nach Mobilisierung der Partei (ca. 450.000 Mitglieder bildeten eine flächendeckende, landesweite Struktur durch personelle Besetzung von 64.200 Abstimmungseinrichtungen) und nach optimistischen Umfrageergebnissen, die einen „harten Wähler-Kern“ („voto duro“) von 40% - 42% für den PRI widerspiegeln und nur 15% - 20% für den „Partido Democrático Revolucionario“ (PDR), der als einziger politischer Gegner angenommen wurde. Dieser links-nationalistischen Partei mit dem Kandidaten Cárdenas, gelang es zwar drei Jahre zuvor, die Wahl in der Hauptstadt Mexikos (dem sog. Distrito Federal (D.F.)) zu gewinnen, jedoch waren die Erfolgserwartungen, außerhalb des regionalen Schwerpunktes im Süden Mexikos, als eher mäßig zu erwarten. Die positiven Umfrageerhebungen für den PRI und die Tatsache, daß der PDR und die Mitte-rechts gerichtete Partei „Nationale Aktion“, der „Partido Acción Nacional“ (PAN), unter dem jetzigen Wahlsieger Fox, für die Präsidentschaftswahlen keine Koalitionsvereinbarung erreichen konnten, hatte den PRI in Siegessicherheit versetzt. Gleichwohl hatte der PRI, 1929 von Plutarco Elías Calles gegründet, die historische Aufgabe bewältigt, die vielen hundert Splitterparteien zum Zeitpunkt der Gründung zu neutralisieren und Mexiko aus den nachrevolutionären Wirren in eine ruhige Entwicklungsphase

zu führen. Insbesondere in der Amtszeit des liberalen Technokraten, Präsident Zedillo, ab 1994, wurde das Land zunehmend in demokratischer und wirtschaftlicher Weise gefestigte und damit mit guten Perspektiven für das 21. Jahrhundert ausgestattet. Die „Partei“ – die bis heute keine vollständige Mitgliederliste vorweisen kann – hatte sich in der 71 Jahre dauernden Alleinherrschaft nie von ihrem pompösen Nationalismus und der Tendenz zur Korruption, des Machtmissbrauches, der Verfilzung staatlicher Institutionen sowie der Vetternwirtschaft (Nepotismus) lösen können. Sie war von ihrem Gründungsursprung eher eine „Sammlungsbewegung“ gewesen und eine solche geblieben, in der die unterschiedlichsten Persönlichkeiten eintreten konnten, mögen es z.B. Revolutionäre, marxistische Intellektuelle oder militärische Wirrköpfe gewesen sein. Das immer wieder gegebene Versprechen, „Demokratie und soziale Gerechtigkeit“ zu fordern, wurde ebenso konsequent mißachtet. Das vom peruanischen Erzähler Mario Vargas Llosa geprägte Gütezeichen für die Herrschaft des PRI als die einer „perfekten Diktatur“ wurde weit über Mexiko hinaus ein Synonym für den fatalen Zustand des Landes. Dem PRI ist es nie gelungen, sich zu einer wirklichen Partei im westlichen Demokratieverständnis zu entwickeln bzw. sich eine inhaltlich substantielle Programmatik, Ideologie bzw. Struktur zur Willensbildung „up from the bottom“ zu geben. Insofern war es begreiflich, daß die spätestens mit der Implementierung des Nordamerikanischen Freihandelsabkommens (North American Free Trade Agreement (NAFTA)) vom 01. Januar 1994, völlig neue ökonomische und gesellschaftliche Rahmenbedingungen zur Wirkung kamen; diese wurden vom PRI offensichtlich

unterschätzt und nicht durch entsprechende Reformen verarbeitet bzw. adaptiert.

1.2 Der "Partido Acción Nacional" (PAN)

Der PAN wurde 1939 gegründet. Seine damalige Programmatik war: Pro-katholisch, für freies Unternehmertum, gegen die Nationalisierung der Wirtschaft und Landverteilung sowie gegen die sozialistische Erziehungspolitik des damaligen Präsidenten Lázaro Cárdenas. Dieses Profil hat der Mitte-rechts orientierte PAN als Partei der Geschäftswelt und des freien Unternehmertums auf der Grundlage christlicher Werte, bis heute beibehalten. Bei der Realisierung bedeutender volkswirtschaftlicher Programme (u.a. der Reprivatisierung staatlicher Banken, Privatisierung von Schlüssel-Industrien, Zustimmung zum NAFTA, bei der Abschwächung der in der Verfassung enthaltenen "anti-klerikalen" Bestimmungen) bewies der PAN seine Bereitschaft zur Zusammenarbeit mit dem PRI. Das wesentliche Einflußgebiet des PAN liegt im Norden Mexikos, wo er in den Teilstaaten Chihuahua, Nuevo León, aber auch in Baja California jeweils den Regierungschef (Gouverneur) stellt. Von den 20 größten Städten werden 13 durch Bürgermeister des PAN regiert. Der PAN hat eine Koalition mit der "Grünen Partei Mexikos" (der "Partido Verde Ecologista México" (PVEM)) geschlossen, die stark von seinem Präsidenten, Jorge González Torres, dominiert wird. Wichtiger und einflußreicher als der PAN und PVEM sind jedoch die "Amigos de Fox" als eigentliche

Hausmacht zu bewerten. Diese "Organisation" hat sich im Norden Mexikos etabliert und umfaßt einige Millionen Mitglieder. Die Zahlenrelation: "Amigos de Fox" zu PAN-Parteimitglieder kann mit 10:1 veranschlagt werden. (<http://www.ft.com/specials/spc/36.>).

Vicente Fox, von seinen Anhängern der "Malboro-Mann Mexikos" genannt, gehört erst seit ca. zwölf Jahren dem PAN an. Bereits Anfang 1997 hatte Fox aus eigener Machtvollkommenheit seine Kandidatur für das Präsidentenamt verkündet, ohne dafür die Legitimierung durch den PAN zu haben; dieser nominierte ihn erst im September 1999. Fox baute sich nach seiner quasi Selbsterennung zielstrebig zum entschlossenen Widersacher gegen den PRI auf, indem er in populistischen Auftritten und mit harter Sprache die Mißstände geißelte. Indessen war sein Erscheinungsbild bei Treffen mit führenden Persönlichkeiten der mexikanischen Wirtschaft oder bei seinen Präsentationen im Ausland betont konservativ und umgänglich. Zu den Sponsoren, die den Wahlkampf von Fox unterstützten, zählten insbesondere die führenden Banken Mexikos. Mit der Mobilisierung dieser von der Partei unabhängigen Anhängerschaft, "Amigos de Fox" , die insbesondere Spendensammlungen durchführte und bei Kundgebungen die entsprechende Massenpropaganda zu erzeugte, gelang es Fox, die anfänglich ihm gegenüber distanzierte Parteiführung schließlich hinter sich zu bringen. Fox hatte die Prinzipien und Ideologie der Partei als zu weit rechts bewertet; der PAN müsse pragmatischer werden. Er, Fox, stehe links von der Mitte. (<http://www.ft.com/specials/spc/36.>).

Die katholische Kirche war für Fox ein diskreter aber wirkungsvoller Verbündeter - zumindest auf der hierarchischen Ebene der mexikani-

schen Bischöfe - die in Hirtenbriefen die Mißstände unter der derzeitigen Regierung anprangerten und Visionen über das moralische Profil des zukünftigen Präsidenten entwarfen; Namensnennungen von Parteien oder Kandidaten erfolgten hierbei natürlich nicht. Ende Mai 2000 kanonisierte der Vatikan 27 mexikanische Märtyrer, die Ende der 20er Jahre in der sog. Cristero-Rebellion umkamen. Das Verhältnis der katholischen Kirche Mexikos gegenüber der Regierung des PRI war seitdem belastet gewesen.

1.3 Der "Partido de la Revolución Democrática" (PRD)

Bei der Gründung des PRD 1989 (Orientierung: Links-nationalistisch) bildeten die ehemaligen Amtsträger des PRI, Cuauhtémoc Cárdenas und Porfirio Muñoz Ledo, die "Speerspitze". Der PRD führte den Wahlkampf 2000 mit dem Slogan "Allianz für Mexiko", in der sich folgende gleichgesinnte kleine Linksparteien und -gruppierungen zusammengeschlossen hatten, ohne jedoch eine sog. "Vereinigte Linke" zu bilden: "Partido del Trabajo" (PT), die Arbeitspartei; "Convergencia por la Democracia" (CD), die Demokratische Konvergenz; "Partido de Alianza Social" (PAS), die Soziale Allianz; "Partido de la Sociedad Nacionalista" (PSN), die Nationalistische Gesellschaft". Mit der Nominierung von Cárdenas preschte der PT unkoordiniert vor und erzeugte damit gleich zu Beginn des Wahlkampfes einen klaren Widerspruch, insbesondere seitens Muñoz Ledo, der die Kandidaten-Entscheidung in Vorwahlen durch den PRD gefordert hatte, nicht zu-

letzt, um sich eine eigene Option offen zu halten. Die so erfolgte "Auswahl" von Cárdenas war auf seine Reputation als Sohn des von den Mexikanern hochverehrten Präsidenten Lázaro Cárdenas (1934-40) abgestellt; dies veranlaßte Muñoz Ledo, den PRD zu verlassen. Cuauhtémoc Cárdenas wurde am 01. Mai 1934 in Mexico City im Wohnsitz des Präsidenten "Los Pinos" geboren. Cárdenas war nicht nur durch die Umstände seiner Nominierung belastet. Hinzu kam noch weitere Faktoren aus der jüngeren Vergangenheit. Dazu gehörten z. B. die unerfüllten Versprechungen, die er im Wahlkampf um das Bürgermeisteramt in Mexico City machte. Das Management des damaligen Wahlkampfes und Cárdenas Abneigung, sich eines professionellen Teams zu bedienen bzw. mit einem solchen zu kooperieren, hatte die Wahlchancen von Cárdenas sicherlich negativ beeinflußt. In dieser Haltung war eingeschlossen, jedwede Koalition mit anderen, außerhalb der in der "Allianz für Mexiko" agierenden Parteien, zu verweigern. Die Wahrscheinlichkeit, bei den Präsidentschaftswahlen über einen Achtungserfolg zwischen 15%-20% nicht hinaus zu kommen, war daher relativ sicher.

Nach Auszählung von 93% der abgegebenen Stimmen gab der IFE für die vorgenannten Parteien folgende Ergebnisse bekannt: Vicente Fox (PAN): 42,74%; Francisco Labastida (PRI): 35,76%; Cuauhtémoc Cárdenas (Allianz für Mexiko) 16,51%. (<http://www.ft.com/specials>)

Der Wahlerfolg von Fox wird im Vergleich der Statistik des Wahlergebnisses von 1994 deutlich:

1994 erhielt der PRI mit Zedillo: 17.181.651 (= 50,13%); der Kandidat des PAN, Diego Fernández de Cevallos: 9.146.841 (=26,69%), der PRD mit Cuauhtémoc Cárdenas: 5.852.134 (= 17, 07%) und der Kandidat des PVEM (Jorge González Torres) 373.313 (=0,95%) der Stimmen. Der erste, in einer allgemeinen Wahl ermittelte Präsident Mexikos, Porfirio Diaz Mori (1910), wurde damals mit 18.625 Stimmen gewählt (= 98,93%)! (Grayson: S.30)

Vor dem Hintergrund des Zahlenspiegels der Wahlergebnisse 1994 gewinnt auch die Koalitionsentscheidung zwischen PAN und PVEM eine interessante Dimension.

1.4 Vergleichende Charakteristik der Präsidentschaften USA und MEXIKO

Vergleichskategorie	US Präsident	Mexikanischer Präsident
Amtszeit	4 Jahre	6 Jahre
Mögliche Wiederwahl	Ja, für eine zweite Amtsperiode	Nein
Art der Wahl	indirekt über das "Electoral College"	direkt
Gehalt Vizepräsident	\$ 200.000,- + Spesen Ja	ca. \$ 108.270,- + Spesen Nein
Bestätigung durch Kongreß	Nein	Ja
Ersatz im Falle: Rücktritt, Mord, Amtsenthebung	Vizepräsident	Gewählt vom Kongreß
Amtssitz	Weiße Haus	Los Pinos
Befugnis, Gouverneure abzulösen	Nein	Nein (formale Entfernung nur durch die jeweilige Legislative.) Präs. Salinas ernannte abweichend davon "Interims-Gouverneure" in 14 Staaten.
Anzahl der Präsidenten im 20. Jahrhundert	17	25
Durchschnittsalter bei Amtsantritt	55,18 Jahre	48,72 Jahre
Möglichkeit der Amtsenthebung gem. Verfassung*)	Ja	Ja*)

(Grayson 2000: S.27)

*) Nach Mainwaring und Soberg 1997: S. 453: Ja;
nach Grayson 2000: S. 27: Nein.

Formale Qualifikationen des mexikanischen Präsidenten:

- geboren in Mexiko;
- älter als 35 Jahre zum Zeitpunkt der Wahl;
- ein Elternteil muß in Mexiko geboren sein;
- er muß ein Jahr vor seiner Wahl in Mexiko gelebt haben;
- darf keinem kirchlichen Orden angehören oder ein Priesteramt irgend einer Religion bekleiden;
- falls er den Streitkräften angehört, muß er sechs Monate vor seiner Wahl den aktiven Dienst beendet haben;
- darf nicht Minister im Kabinett, stellv. Minister, Leiter (Amtschef) oder Generalsekretär eines Ministeriums, Generalstaatsanwalt, Gouverneur, oder Bürgermeister von Mexiko Stadt sein, es sei denn, daß er von seinem Amt sechs Monate vor der Wahl zurückgetreten ist.

Inoffizielle Qualifikationen

- männlich;
- Mitglied einer großen politischen Partei;
- sollte in einem wichtigen Staat Mexikos oder in der Hauptstadt geboren sein;
- sollte vor seiner Wahl eine Schlüsselposition im Kabinett inne gehabt haben oder Gouverneur gewesen sein;

- sollte ein guter Familienvater sein; u.a. sollte er nicht mit einer US-Amerikanerin verheiratet sein, um nicht in spitzfindigen nationalistischen Segmenten der Gesellschaft als "Made in USA" gewertet zu werden. Wenn er verheiratet ist, sollte seine Frau an öffentlichen Angelegenheiten interessiert sein, ohne jedoch zur Aktivistin zu werden und so das "Spotlight" von ihrem Ehemann abzulenken.
- Soll zwar ein selbstbewußter Mann sein, jedoch keiner, der durch viele sexuelle Beziehungen in Erscheinung getreten ist;
- darf weder ein Protestant noch ein „militanter“ Atheist, jedoch praktizierender römisch-katholischer Christ sein; mit der Einschränkung: Aber kein fanatischer Glaubensvertreter (fanático);
- sollte der gesellschaftlichen „Mittelklasse“ angehören;
- sollte einen akademischen Grad, und diesen im Ausland erworben haben, vorzugsweise an einer angesehenen Universität in den USA. Dies ist zu einem Kriterium geworden, um Kapitalanlegern ein positives Image zu vermitteln;
- sollte auf dem Gebiet der Wirtschaft, einschließlich der Internationalen Ökonomie bewandert sein;
- sollte ein geschickter Verhandlungsführer sein, um den zunehmend schwierigen Herausforderungen im Kongreß begegnen zu können;
- sollte ein harmonisches Verhältnis zur Geschäftswelt pflegen.

(Grayson 2000: S. 28-29)

Die konstitutionellen Machtbefugnisse des Präsidenten

(Verfassung von 1917)

- Verkündigung und Ausführung der vom Kongreß erlassenen Gesetze;
- Einberufung von Sondersitzungen des Kongresses nach Beschuß durch den "Ständigen Ausschusses" (Permanent Committee of Congress);
- Ernennung und Entlassung von Ministern, des Generalstaatsanwalts (auf der Ebene des Bundes "federal attorney general") und alle Arbeitnehmer des Bundes, deren Ernennung oder Entlassung nicht anderweitig durch Gesetz oder die Verfassung geregelt ist;
- ernennt - mit Billigung durch den Senat - alle Diplomaten (mit dem Recht, sie zu entlassen bzw. abzuberufen), hochrangige Vertreter des Finanzministeriums, alle Offiziere der Streitkräfte im Range Oberst (oder vergleichbar) und höher;
- Oberbefehlshaber der Streitkräfte und Nationalgarde;
- erklärt den Kriegszustand, entsprechend des Beschlusses durch den Kongreß;
- führt diplomatische Verhandlungen und schließt Verträge; nach Ratifizierung durch den Kongreß;
- eröffnet alle Arten von Sportveranstaltung (von nationaler Bedeutung), ordnet die Errichtung von Zolleinrichtungen an und bestimmt deren Örtlichkeiten;
- gewährt Privilegien für Erfinder, zeitlich begrenzt und im Rahmen bestehender Gesetze;

- übt das Petitionsrecht aus;
- übt ein begrenztes Begnadigungsrecht aus;
- übt weitere Rechte und Pflichten aus, die ihm von der Verfassung auferlegt sind.

(Grayson 2000: S. 29-30)

Ergänzungen zu den konstitutionellen Machtbefugnissen:

Sollte der Präsident innerhalb der ersten zwei Jahre seiner Amtszeit sein Amt nicht ausführen, wählt der Kongreß in seiner Gesamtheit (Abgeordnetenkammer und Senat) mit absoluter Mehrheit einen Interimspräsidenten für 14-18 Monate. In dieser Zeitspanne soll in direkter Wahl ein Nachfolger für die noch verbleibende Amtszeit gewählt werden. Sollte der ursprünglich gewählte Präsident innerhalb der letzten vier Jahre sein Amt aufgeben, bleibt der Interimspräsident für die noch verbleibende Zeit im Amt. Die Angehörigen der Abgeordnetenkammer (insgesamt: 500) sind für drei Jahre und die Senatoren (insgesamt: 128) für sechs Jahre gewählt. Eine unmittelbare anschließende Wiederwahl im Rahmen der Nachwahlen ist ausgeschlossen.

Das Haushaltsgesetz ist vom Veto ausgeschlossen. Gegen alle anderen Gesetze darf der Präsident von seinem Vetorecht Gebrauch machen. Zur Aufhebung des Veto ist eine 2/3 Mehrheit beider Kammern erforderlich.

Die Legislative verfügt in den nachfolgenden Fällen über keine Bestimmungen bzw. Vorkehrungen:

- Entlassung von Kabinettsminister durch den Kongreß;
- Durchführung von Referenden;
- (Selbst-) Auflösung;
- Beschluß von Resolutionen bzw. Erlasse.

Die Abgeordnetenkammer kann mit Mehrheit ein Verfahren zur Amtsenthebung (Impeachment) gegen den Präsidenten oder Kabinettsminister beschließen, dem der Senat mit 2/3 Mehrheit zustimmen muß.

Der Präsident verfügt über besondere Machtbefugnisse im Rahmen eines Notstandes (im Fall einer Invasion, ernsten Störungen des öffentlichen Friedens (Aufruhr) oder anderen Fällen, die die Gesellschaft in große Gefahr bringen. Der Präsident ist in diesen Fällen auch befugt, Verfassungsgarantien (Grundrechte) nach Zustimmung durch den Kongreß oder seiner Notstandsvertretung (Permanent Committee) außer Kraft zu setzen. Der Kongreß entscheidet über die in diesem Fall notwendig werdenden Vollmachten, die dem Präsidenten übertragen werden.

(Mainwaring und Soberg Shugart 1997: S. 453.)

Biographische Anmerkungen zu Vicente Fox Quesada

- Geburtstag und -ort: 02. Juli 1942 in Mexico City (D.F.); die Mutter von Fox ist Spanierin aus San Sebastián, während die väterliche Linie irischer Herkunft ist und bereits seit Generationen in Mexiko

lebt. Bis 1993 wäre die Nominierung eines Präsidentschaftskandidaten mit ausländischem Elternteil nicht möglich gewesen. Das entsprechende Gesetz wurde von der Regierung Salinas erst 1993 aufgehoben;

- Familienstand: Geschieden; vier Kinder (zwei Mädchen und zwei Jungen) adoptiert;
- Ausbildung:

Die schulische und universitäre Ausbildung von Fox unterscheidet sich diametral von seinen Amtsvorgängern, die bekannte laizistische Schulen und Universitäten des Landes besuchten. Fox studierte bei den Jesuiten und erwarb den akademischen Grad in "Business Administration" an der Iberoamerican University sowie ein Harvard-Diplom über "Advanced Management";

- Beruflicher Hintergrund: Präsident der Firma Coca Cola für Mexiko und Zentralamerika (1975-79); eine Karriere, die er 1965 mit 22 Jahren als Bezirkskontrolleur begonnen hatte und die er innerhalb von 10 Jahren als jüngster Präsident abschloß; selbständiger Landwirt und Unternehmer: Fox bewirtschaftete seine eigene Ranch und führte mit seinen Brüdern eine Firma (Schuh- und Stiefelfabrik) in Guanajuato.
- Werdegang im PAN: Parteieintritt 1987 aufgrund einer Einladung durch Manuel J. Clouthier, der 1988 Präsidentschaftskandidat des PAN war. Fox wurde im Rahmen dieser Kampagne "Agrarminister" im Schattenkabinett von Clouthier. PAN-"Federal Deputy" von 1988-91 (Abgeordneter im Kongreß); 1991 erfolglose Kandidatur für das Amt des Gouverneurs des Bundesstaates Guanajuato;

er wurde offensichtlich durch eine Ergebnismanipulation des PRI um den Wahlsieg gebracht. Fox Protest und der Vorgang an sich waren so zwingend, daß Präsident Salinas den "PRI-Usurpator" absetzte und gegen ein anderes PAN-Mitglied, nicht aber durch Fox, auswechseln ließ. (<http://www.ft.com/specials/spc886>). Im zweiten Anlauf 1995 wurde dann Fox Gouverneur (Ministerpräsident) von Guanajato. (Grayson 2000: S. 38.)

(Guanajuato: Fläche: ca. 30.500 qkm; Einwohner: ca. 4.478.700; Anteil am GNP: 3,5%). Mexican Investment Board: <http://www.mib.org.mx>.

Als Gouverneur hatte sich Fox mit Erfolg um ausländische Investoren bemüht. Sein Ziel war es hierbei, insbesondere die mittelständische Wirtschaftsstruktur in Guanajuato zu stärken.

3. Zur sozialen Situation in der Gesellschaft; zur mexikanischen Volkswirtschaft und Rolle der Streitkräfte

3.1 Soziale und ökonomische Situation

Das Bruttoinlandsprodukt (BIP) Mexikos betrug 1998 ca. USD 410 Mrd. (<http://wbln0018.worldbank.org/Ex.../>). und nahm den Rang 13 in der Welt ein. Mexiko lag damit in der wirtschaftlichen Leistungs-

kraft an der Spitze aller lateinamerikanischen Volkswirtschaften; wobei auch für das Jahr 2000 ein Wachstum von ca. 7% zu erwarten ist. (<http://lol.li/tmh/news/24/.../>).

Die sozialen Kennziffern entwickeln sich überwiegend positiv; z.B. hinsichtlich der durchschnittlichen Lebenserwartung (bei der Geburt), der Kindersterblichkeits-Ziffer (0-5 Jahre; war 1980 noch 74, 1997 bei 38,5), Alphabetisierungsquote (in %) 90. (Lateinamerika Jahrbuch 1999: S.218.)

Gleichwohl bleibt die Armutssquote mit ca. 28,6% - oder (in absoluter Zahl) 27 Mill. - bei ca. 94 Mill. Einwohnern sehr hoch. Allerdings ist die Datenlage für eine umfassende Bewertung nicht hinreichend gesichert, da sich Mexiko insbesondere 1996 wirtschaftlich stark erholt hatte. (Die Kategorie "arm" entspricht hingegen noch dem von der Weltbank definierten Standard aus dem Jahre 1996.) (<http://wbln0018.worldbank.org/Ex.../>). Die sozialen Situation wurde ferner dadurch belastet, daß der Arbeitsmarkt nicht von dem Wirtschaftswachstum profitieren konnte; auch die Löhne und Gehälter stiegen nur geringfügig, trotz hoher Inflationsraten (durchschnittlich zwischen 1990-97 von jährlich 19,3 %.(IBEROSTAT-Stand 7/99 in: Lateinamerika Jahrbuch 1999. S. 218.) Die noch nicht hinreichend sicherten Zahlen für das laufende Jahr zeichnen ein positiveres Bild: Inflationsquote unter 10%, bei einem Wirtschaftswachstum von 7% und einer Gesamtverschuldung von 3% vom (Gross Domestic Product (GDP)). (<http://economist.com/vom> 26.10.2000). Im Fall von Mexiko

muß zusätzlich auf die nachwirkenden Konsequenzen der "Peso-Krise" von 1994 und der Entwertung der mexikanischen Währung 1994-95 verwiesen werden, die für große Teile der arbeitenden Bevölkerung mit Reallohnverlusten von 60% verbunden war. (Schirm 1994: S.60.) Dieser enorme Einbruch der Lebensbedingungen war ein gewaltiger qualitativer Rückschlag gegen den Abbau der Armut, der seit Mitte der 80er Jahre eingesetzt hatte. Dieser Verlust an Lebensqualität konnte bis zum heutigen Stand nicht aufgeholt bzw. kompensiert werden.

Die mexikanische Regierung hatte in den Jahren nach der "Peso-Krise" durch eine disziplinierte Fiskal- und Währungspolitik bzw. "flexible Wechselkurse" als Schlüsselemente ihrer Wirtschafts- und Finanzpolitik zwar makroökonomische Stabilität und dem Einnahmenverlust des Ölpreisverfalls (von 1998 bis Anfang 1999) weitgehend entgegenwirken können. Dennoch mußten 1998 öffentliche Ausgaben reduziert werden, um das Defizit der Haushalte in einer Zielzone von 1,25% des BIP zu halten. Diese Einsparungen schlugen natürlich in ganzer Breite auf die Sozialausgaben durch. Die "flexiblen Wechselkurse" haben darüber hinaus geholfen, mögliche "externe Schocks für die Wirtschaft" zu absorbieren und "Drucksituationen" zu begegnen. Dennoch sah sich die mexikanische Regierung veranlaßt (Juni 1998) ein "Standby Arrangement" mit dem Internationalen Währungsfonds (International Monetary Fund (IMF)) und ein externes Finanzierungsprogramm mit 3-jähriger Laufzeit in Höhe von USD 23,7 Mrd. zu vereinbaren. Diese eher präventiven Maßnahmen sollten dem Umstand Rechnung tragen, daß die Einnahmen zur Deckung des Gesamthaushalts

haltes in hohem Maße von den Öl-Export-Erlösen des staatlichen Konzern Pemex abhängig sind, die sich zu dieser Zeit auf dem Weltmarkt unabsehbar rückläufig entwickelten. Obgleich das kurzfristige makroökonomische Management mit den erwähnten Maßnahmen erfolgreich gesteuert werden kann, sind dennoch staatliche Maßnahmen im Rahmen einer "Austerity-Politik" unter Inkaufnahme der Folgen für den als "arm" einzustufenden Bevölkerungsanteil, unausbleiblich. Die Eingriffe in die Programme des Gesundheitswesens, des Erziehungssystems, der sozialen Sicherungs- und Hilfssysteme, der städtischen Entwicklung und der Versorgung mit Grundnahrungsmittel müssen behutsam, aber dennoch erfolgen. Die Weltbank hat in Voraussicht der entstehenden Schwierigkeiten für das mexikanische Sozialsystem, der mexikanischen Regierung Zedillo (Juni 1999) ein Darlehen mit einer Obergrenze von USD 5,2 Mrd. eingeräumt, das bisher mit ca. USD 3,3 Mrd. ausgeschöpft wurde. (Stand: Januar 2000) Im Rahmen dessen werden ca. 29 Finanzierungsmaßnahmen und -programme bedient. Weitere Großprojekte der Weltbank sind aufgelegt: ca. USD 600 Mill. zur Schaffung besserer Zugangsbedingungen von Armen für die Bereiche Erziehung, Gesundheitsgrundversorgung und Infrastruktur sowie ca. USD 500 Mill. für Restrukturierungsmaßnahmen des mexikanischen Finanzsystems (u.a. Rekapitalisierungshilfe, Aufbau von Finanzierungsinstitutionen (die "nicht-Banken" sind) und Hilfe für die dafür vorgesehenen staatlichen Einrichtungen). Der letztgenannte Bereich soll die kleinen und mittleren Unternehmen fördern und zu Neugründungen in diesem Unternehmensbereich beitragen.

(<http://wbln0018.Worldbank.org/>). Die Regierungsbildung hinsichtlich der Besetzung der Minister (Secretary) für die Geschäftsbereiche: Erziehung, Gesundheit, Arbeit und Soziale Entwicklung - mit jeweils einem Minister - hat hierzu bestmögliche Voraussetzungen geschaffen. (<http://www.csis.org>).

3.2 Rolle der Streitkräfte

Die Rolle der mexikanischen Streitkräfte und ihr Einflußverhalten auf Belange der politischen Führung hatte sich für lateinamerikanische Verhältnisse völlig atypisch entwickelt, obwohl diese aus einer historischen Tradition der Unabhängigkeitskampfes und der revolutionären Entwicklung ihren Ursprung genommen hatten. In Mexiko war der Primat der Politik nie in Frage gestellt; sicherlich ein entscheidendes Ergebnis der 71-jährigen PRI-Alleinerrschaft, die eine kontinuierliche und gezielte Personalselektion der militärischen Führungsspitzen sicherstellte. Die Verteidigungsausgaben hatten z.B. seit 1930 ihre Priorität an die Sozialausgaben abgeben müssen. Eine Rangfolge, die sich danach auch nie wieder änderte. (Calvert 1994: S. 38.) Es gab in Lateinamerika nur einen Staat, der einen noch stärkeren Einschnitt vornahm: Costa Rica; wo die Streitkräfte 1948 gänzlich abgeschafft wurden. Die historischen Zeugnisse, die von den mexikanischen Streitkräften geliefert wurden, bescheinigen ihnen eine stets makellose Loyalität gegenüber dem jeweiligen Präsidenten als ihren von der Verfassung bestimmten Oberbefehlshaber in Friedens- und Kriegszeiten

sowie im Falle der Notstandes. Die mexikanischen Streitkräfte hatten diese Grundeinstellung selbst in Phasen fürchterlicher Erfahrungen mit unfähigen Präsidenten unter Beweis gestellt, die in der Mehrzahl vor ihrem politischen Amt, überwiegend Generale der Streitkräfte waren. Eine historische Figur von besonderer "herausragender Schrecklichkeit" war General Antonio López de Santa Anna, der insgesamt elf Mal zwischen 1833 und 1855 das Amt des Präsidenten an sich gerissen hatte. Allein in den ersten 50 Jahren nach der Unabhängigkeit Mexikos im Jahre 1821 waren 50 Regierungen mit 30 verschiedenen Präsidenten im Amt; wobei die Streitkräfte keinerlei Eingriffe in diese politischen Abläufe vorgenommen haben. Diese Haltung unterscheidet sich von den meisten lateinamerikanischen militärischen Eliten. Von mehreren mexikanischen Präsidenten, die nach dem amerikanisch-mexikanischen Krieg (1848-1853) und der französischen Militärintervention in Mexiko (1862-1865) im Amte waren, wurde bereits zu einem frühen Zeitpunkt der Entstehung bzw. Festigung des politischen Systems, eine präventive und zielgerichtete Reduzierung des Einflusses der Streitkräfte bzw. der militärischen Elite vorgenommen.

Die mexikanische Verfassung legt die konstitutionellen Rechte und Zuständigkeiten der Exekutive und Legislative für die Streitkräfte und deren Führung (auch im nationalen Notstand) eindeutig fest. Die Verfassung bietet keine "Grauzonen", die einer Ausdeutung im Sinne einer Sonderrolle der Streitkräfte als "Hüterin der Verfassung" Vorschub leisten könnte. Tradition, geistige Fundamente und das Grundverständnis vom Dienen sind auf patriotische und nationale Inhalte ausgerichtet. Angesichts der bewegten und jungen Geschichte Mexikos als

Nationalstaat, die in ihren Erfahrungsbeschreibungen voller negativer Eindrücke über die "Gringos" ist, sind bis zum heutigen Tage die "Prozesse der Konvergenz" in den militärischen Beziehungen zwischen den USA und Mexiko noch nicht abgeschlossen. (Cope: In Search of Convergence: US-Mexican Relations into the 21th Century. In: Grayson 1999: S. 9.)

Die Streitkräfte Mexikos führten bis Mitte der 70er Jahre ein Schattendasein; schlecht ausgerüstet und ärmlich bezahlt. Eine Reihe von sicherheitspolitischen Veränderungen und neue Aufgaben beendeten nach dieser Phase diesen Zustand. Dazu gehörten im wesentlichen: Die Bürgerkriegsereignisse in den zentralamerikanischen Nachbarstaaten (u.a. die damit verbundene Flüchtlingsproblematik), die Unruhen im Bundesstaat Chiapas und Befürchtungen eines Übergreifens bzw. Ausweitens, die Entdeckung von reichen Erdöl und -gasvorkommen in südlichen Bundesstaaten, die gesichert werden mußten, die Eskalation im Kampf gegen den Drogenhandel und Transit durch Mexiko und die Sicherung der beanspruchten 200 sm umfassenden „Wirtschaftszone“ zur See. Aufgrund dieser komplexen neuen Aufgabenprofile wurde der Umfang der Streitkräfte von ca. 86000 (Ende der 70er Jahre) auf ca. 225000 Soldaten (bis Mitte der 90er Jahre) erhöht; der Umfang 1998 betrug ca. 235000 Soldaten. (Grayson 1999: S. 38.)

Insgesamt leidet die Personal- und Führungsstruktur unter Überalterung und Unterbesetzung bzw. der daraus resultierenden disproportionalen Personalstruktur von Stabsoffizieren zu niedrigen Rängen. Mit dieser Altersstruktur sind effiziente Operationen in der Drogenbe-

kämpfung kaum durchzuführbar. Die Zusammenarbeit zwischen den Teilstreitkräften wird von den Experten als mangelhaft bewertet. Der Vorwurf der Korruption ist ein Makel, der allen Teilen der Streitkräfte anhaftet und sicherlich zu einem erheblichen Umfang der schwierigen finanziellen bzw. sozialen Lage der Soldaten und ihrer Angehörigen zuzuschreiben ist. Hinsichtlich der parteipolitischen Zuordnung ist ein hoher Anteil der Offiziere dem PRI zuzuordnen. In den 90er Jahren haben einige hohe Offiziere - nahezu alle PRI-Mitglieder - Abgeordnetenmandate im Kongreß aufgenommen. Eine Reihe von Offizieren, die mit der Politik der PRI-Regierung unter Präsident Zedillo nicht einverstanden waren, traten demonstrativ zum PRD über. Wesentliche Motive waren hierzu: Protest gegen den neoliberalen Wirtschaftskurs, die Aufgabenstellung, die Präsident Zedillo als Oberbefehlshaber den Streitkräfte in Chiapas befohlen hatte und der (unerwünschte) Auftrag der Streitkräfte zur Drogenbekämpfung. Diese Vorgänge sind hinsichtlich Umfang und Häufigkeit, Einzel- und Ausnahmehrscheinungen, die in jeder Armee geschehen können. Darin Indizien einer krisenhaften Anfälligkeit im Sinne von Illoyalität zu sehen, ginge zu weit. Vergleichsweise sind viele hohe Partefunktionäre in Regierungsmännern z.B. vom PRI zum PAN übergetreten. Die "Rettungsoperationen" der eigenen Karriere sind auch hier legitim und keine Besonderheit. Bemerkenswert erscheint allerdings das Motiv im Zusammenhang mit Chiapas. Hier wurde den Streitkräften unter der Regierung Zedillo eine noch nie zuvor dagewesene Rolle der Krisenbekämpfung im eigenen Land zuordnet, ohne die politischen Möglichkeiten ausgeschöpft zu haben.

Entgegen Erwartungen hat Präsident Fox für das Ressort des Verteidigungsministers wieder einen General berufen und damit - zumindest auf den ersten Blick - die Kontinuität der Ämterbesetzung seiner Vorgänger gewahrt. Er hat jedoch die Personalempfehlung der militärischen Führungsspitze für die Besetzung des Amtes des Verteidigungsministers verworfen und statt dessen seinen eigenen Kandidaten, General Clemente Ricardo Vega, durchgesetzt, obgleich dieser nach Dienstalter und Rangfolge noch nicht für eine solche Position in Betracht gekommen wäre. General Clemente Ricardo Vega absolvierte u.a. die Militärakademie in den USA und gilt als parteipolitisch unabhängiger, reformorientierter General, der noch relativ wenig Truppenerfahrung mitbringt. In positiver Deutung kann die erneute Ernennung eines Generals als Verteidigungsminister auch bedeuten, daß Präsident Fox die Führung der Streitkräfte nicht aus der Verantwortung entlassen will. Gleichzeitig richtete Präsident Fox das Amt eines "Nationalen Sicherheitsberaters" ein und besetzte dieses mit dem ehemaligen und parteipolitisch unabhängigen Senator Adolfo Aquilar Zinser. (<http://www.usnews.com/usnews/issue/001211/mexico/htm>). Der gesamte Exekutivbereich auf der obersten politischen Führungsebene wurde nach strengen Bewertungs- und Auswahlkriterien, u.a. von mehreren Unternehmensberatungs-Firmen selektiert und zur Entscheidung vorbereitet. Der Führungsstil trägt die "Management-Handschrift" des Präsidenten Fox und ist quasi dem Organisationsmodell einer US-Administration nachempfunden. Präsident Fox verfügt damit über eine Führungsstruktur mit "National Security Council" und "Domestic Council" sowie über "Super Advisors" für die mittel- und

langfristige Politikplanung, die den jeweiligen Minister (Secretary) im Alltagsgeschäft entlasten sollen. Diese Aufbau- und Ablauforganisation dürfte nicht nur die Machtverhältnisse ausbalancieren, sondern auch der militärischen Führung auf ministerieller Ebene eine Kooperationsqualität abverlangen, für die es bislang kein vergleichbares Modell in einer mexikanischen Regierung gab. Die entscheidende Bewährungsprobe für die Streitkräfte im Reformkonzept der neuen Regierung wird sein, ob und in welchem Umfange es gelingt, die Korruption zu beseitigen und im Bereich der Drogenbekämpfung und ihrer Begleitkriminalität zukünftig glaubwürdige Anstrengungen zu erzielen. Die bisherigen "Qualitätsbestätigungen" im Rahmen der "Zertifizierung" durch die US-Administration Clinton war in dieser Weise mehr ein Akt der politischen Opportunität und Rücksichtnahme gegenüber dem NAFTA-Partners Mexiko, als ein wahrheitsgetreues Zeugnis für Glaubwürdigkeit und kooperatives Verhalten im Rahmen der bilateralen Drogenbekämpfung. Aus diesem Grunde hatte es auch stets Meinungsunterschiede im US-Kongreß darüber gegeben, ob die mexikanische Regierung die Standards gemäß "Foreign Assistance Act" von 1961 und die vorgegebenen Kriterien laut "UN Convention Against Illicit Traffic in Narcotics Drugs and Psychotropic" von 1988 erfüllt oder nicht: "The President's Dilemma: The U.S. Relationship with Mexico" lautete die Überschrift eines entsprechenden Berichts. (<http://thomas.loc.gov/cgi-bin/equery/>). Da die "Zertifizierung" durch den US-Kongreß - aufgrund des entsprechenden Ersuchens durch den Präsidenten - unabdingbare gesetzliche Voraussetzung für die Mittelvergabe für die zahlreichen Hilfsprogramme u.a. an Mexiko im Rah-

men des US-Haushaltsgesetzes ist, entwickelten sich die jährlichen Kontroversen zwischen der Administration und dem Kongreß zu "Auseinandersetzungen wider besseres Wissen". Die Problematik der Entscheidungsfindung wird z.B. aus einem Bericht (House Rpt. 105-10-Disapproval of the Determination of President Regarding Mexico) des Leitenden Ausschusses des US-Repräsentantenhauses vom 28.02.1997 deutlich. Der Antrag des Präsidenten zur "Zertifizierung" wurde zwar verworfen, da er gegen die gesetzlichen Auflagen verstieß, jedoch mit einer Auflage als Zusatz eingeräumt, daß dem Antrag stattgegeben - und damit auch der Finanzmittelfreigabe - wenn der Präsident dies aus "vitalem nationalen Interesse" bestätige. Die Differenzen der Auffassungen zwischen dem Präsidenten und dem Kongreß treten mit dem nachfolgenden Zitat anschaulich zu Tage: "Disapproval of Determination of President Regarding Mexico. Conclusion. I have taken this opportunity to submit additional views and written in this detail, because I want to be sure that my colleagues, the President, and the Government of Mexico understand that I did not reach this position easily. I understand and can appreciate why and how others might come out differently. Lee H. Hamilton, Ranking Democratic Member" (<http://thomas.loc.gov/cgi-bin/cpquery/>). Mit der Feststellung als Gesetzesakt: "Mexico Does Not Meet The Full Certification Standard" war die Mittelstreichung aus dem US-Haushalt für die zahlreichen und differenzierten Ausbildung- und Hilfsprogramme verbunden, z.B. an über 100 unterschiedlichen militärischen US-Ausbildungseinrichtungen für alle Teilstreitkräfte Lehrgangsteilnehmer bei voller Kostenübernahme durch die USA entsenden zu können.

(<http://ciponline.org/facts/institut.htm>). Mexiko hatte sich bei der Inanspruchnahme dieser Leistungen in der Vergangenheit ganz unterschiedlich verhalten; z.B. militärische US-Ausbildungsprogramme bevorzugt und materielle Leistungen (u.a. US-Rüstungsgüter) zurückhaltend in Anspruch genommen; ebenso Ausbildungsprogrammen, die in Mexiko hätten durchgeführt werden müssen, nicht zugestimmt.

4. Analyse und Ausblick

Im Meinungs- und Bewertungsbild zahlreicher Experten über das Wahlergebnis vom 02. Juli 2000 in Mexiko überwiegt, daß es sich hierbei um eine Entscheidung von historischer Dimension handelt, die Mexiko nachhaltig verändern werde. Dieser Bewertung schließt sich der Autor an, selbst wenn sich die Analyse der Potentiale und Wirkungskräfte zu diesem Zeitpunkt dem Vorwurf ersetzen könnte, „völlig verfrüht und noch ungesichert“ zu sein. Das grobe Raster dieser Analyse wird vor dem Hintergrund der realen Situation in Mexiko - und der möglichen Optionen diese im Rahmen eines demokratischen Wahlaktes zu ändern - als allgemeine Richtungsbestimmung bejaht.

Nachfolgend wird dieser Paradigmenwechsel an drei Bereichen begründet:

1. Amt der Präsidenten;
2. Politische Landschaft;
3. Bilaterale Beziehungen USA-MEXIKO.

Zu 1.:

Das Amt des mexikanischen Präsidenten wurde von Beobachtern mitunter charakterisiert als eine „Kombination des US-Präsidenten, des britischen Premierministers und des Papstes“ (sinngemäß wiedergegeben) oder: „...Like the Divine Right of Kings and the infallibility of the Pope, it (the myth of omnipotenz) maintains the mystery of the office. The President is, after all, the heir to a pre-Hispanic tradition of theocratic authoritarianism that was enormously reinforced by the political centralism and religious dogmatism of the Spanish Colony...“

(Risling, Alan: *A Portrait of the Mexicans*. New York. 1985. In: Crayson. 2000: S. 147.)

Seit 1930 waren alle Präsidenten de facto auch Parteivorsitzende der Regierungspartei. Kraft dieser exklusiven Machtposition an der Spitze des politischen Systems (als: „chief executive“) war es ihnen nicht nur möglich, die offizielle politische Linie der Regierungspartei zu bestimmen, sondern auch alle wichtigen Schlüsselpositionen in den Bereichen der Exekutive, Legislative und Judikative – nach eigenem Kalkül – zu besetzen. Damit wurde in der verfassungsrechtlichen Wirklichkeit der Führungsstil eines Autokraten praktiziert, obwohl die verfassungsmäßige Verpflichtung zur Demokratie bestand.

Gleichwohl hat auch diese Machtfülle des mexikanischen Präsidentenamtes – wie die vergleichsweise ausgestattete Machtpositionen anderer Präsidenten – im Zuge vielfältiger Faktoren, u.a. der Globalisierung im Bereich der Ökonomie und der „Informationsrevolution“ durch die globale und unbegrenzt aufklärende Kommunikations-Technologie erosionsartige Schwächungen der Macht position hin-

nehmen müssen. Diese Entwicklung läßt sich u.a. am Beispiel des Machtwechsels der Präsidentschaft in Mexiko feststellen. Zedillo, Technokrat und Wirtschaftswissenschaftler für den Bereich "Theoretische Ökonomie" verminderte faktisch die Machtfülle seines Amtes dadurch, daß er zur Regierungspartei PRI ein distanziertes Verhältnis herstellte und gegenüber den Oppositionsparteien, dem Kongreß und zur Ebene der Gouverneure eine betont konziliante Haltung einnahm. Diese Linie hielt er durch, bis ihm gewahr wurde, damit die Durchsetzung seines politischen Kurses der liberalen Wirtschaftspolitik zu gefährden, einer weiteren "Fraktionsbildung" des PRI Vorschub zu leisten und das Personalproblem um seine eigene Nachfolge zu behindern. Vor diesem Hintergrund verzichtete er 1999 formell auf die Nominierung seines Nachfolgers durch "dedazo" (siehe Vorbemerkung), wie dies seine Vorgänger im Amt praktiziert hatten. Dieser Verzicht steht zugleich für die Einsicht und Konsequenz, daß die bis dato gehandhabte Praxis der Einheit von Autorität und Macht des Präsidentenamtes sowie die Vormachtstellung der Regierungspartei PRI im politischen System Mexikos sich hinsichtlich Inhalt und Form in einem Veränderungsprozeß befinden. Präsident Fox hatte mehrfach angekündigt, daß er mit dem bisherigen Führungsstil des Präsidentenamtes brechen werde, das bisher autokratische, distanzierte, und fast "königliche" Züge und wenig Volksnähe hatte. Präsident Fox symbolisierte diese Korrektur des Amtsstils z.B. dadurch, daß er nicht im bisherigen Amtssitz seiner Vorgänger ("Los Pinos") wohnen werde, sondern in einem der Gästehäuser. "Los Pinos" solle zu einem Muse-

um umgestaltet werden. (The Washington Post v. 22. 11. 2000, S. A20.).

Zu 2.:

Für die Bewertung des Wahlergebnisses im Hinblick auf die "politische Landschaft" erscheinen die nachfolgenden Faktoren von Bedeutung:

- a. Erstmals (nach über 70 Jahren) gewann der Kandidat einer Oppositionspartei das Präsidentenamt, der darüber hinaus seine eigentliche politische Hausmacht in einer "Bewegung" außerhalb der Partei hat, für die er nominell angetreten war;
- b. Erstmals trat ein Präsident sein Amt an, der über keine parlamentarische Mehrheit verfügt;
- c. Nie zuvor gab es in der Geschichte Mexikos einen "friedlichen Übergang" anlässlich eines Machtwechsels.

Mit Blick auf zukünftige Reformperspektiven für Mexiko sollte konstatiert werden, daß alle Kandidaten der Präsidentenwahlen 2000 - nicht nur der jetzige Präsident Fox - für die Notwendigkeit einer Dezentralisierung der Machtstrukturen zu Gunsten der mexikanischen Gliedstaaten und Kommunen eintraten. Das Wahlergebnis 2000 wird Konsequenzen für die relevanten Parteien Mexikos haben. Der PRI trat mit einem Kandidaten des technokratischen Flügels an, der sich nicht durchsetzen konnte. Auch die unterstützende Autorität des amtierenden PRI-Präsidenten, Zedillo, vermochte hierbei nicht, den Wahlsieg herbeizuführen. Die wahrscheinliche Konsequenz dieses

Ergebnisses wird sein, daß sich der PRI neu gruppieren wird. Die Fraktion der Technokraten wird sicherlich erhebliche Teile ihres bisherigen Einflusses an die "reformunfähigen Hardliner" des PRI verlieren bzw. die führenden Technokraten des PRI werden - auch wenn sich ein "neuer PRI" organisieren sollte - zur Opposition oder in die Wirtschaft abwandern.

Der PAN, der sich mit seinem Kandidaten Fox zwar als "nomineller Wahlsieger" bezeichnen kann, hat zukünftig noch intensiv zu verarbeiten, daß der Wahlsieg in Wirklichkeit durch das Engagement der "Amigos de Fox" errungen wurde. Insofern hat der PAN einen begrenzten Erfolg zu verbuchen, der entsprechend geringfügig zum Wohle der Partei umgesetzt werden kann. Diese Realität zeigte sich bereits bei der Regierungsbildung von Präsident Fox, die ohne wesentlichen Einfluß der Partei erfolgte und damit das Einflußpotential des PAN verdeutlichte. Als "offene Frage" bleibt, ob und in welchem Umfang sich die "Amigos de Fox" in den PAN integrieren und damit der Partei eine neue Basis geben könnten.

Die dritte relevante Partei, der PRD, hatte sich nur mühsam zur Geschlossenheit für den Wahlkampf formieren können. Seine insgesamt drei "Strömungen" ("Amalias", "Los Chuchos" (auch Neue Linke genannt) und "Trisecta")) - auf die in dieser Ausarbeitung nicht näher eingegangen werden kann - konnten nur befristet, auf das gemeinsame Ziels hin motiviert werden, ihren Kandidaten für die Präsidentschaft, Cárdenas, zu unterstützen, zusammengehalten werden. Die

Möglichkeiten von Cárdenas, dieses Zweckbündnis aufrechterhalten zu können, muß bezweifelt werden.

Angesichts der "volatilen" Situation bei den großen Parteien und einer Welle von Partei-Neugründungen (z.B. traten bei den letzten Wahlen sechs neue Parteien an) scheint eine mittelfristige Konsolidierung am ehesten beim PAN wahrscheinlich zu sein, wobei der Amtsbonus des Präsidenten seine Wirkung nicht verfehlt dürfte.

Zu 3.:

Die bilateralen Beziehungen zwischen den USA und Mexiko waren seit sieben Dekaden von den PRI-Regierungen Mexikos auf allen politischen Kommunikationskanälen geprägt worden. Diese eingespielten Mechanismen sind obsolet geworden und müssen von Grund auf für alle Bereiche neu aufgebaut werden, so daß es noch geraume Zeit in Anspruch nehmen wird, bis der routinemäßige Dialog zustande kommt. Zur gleichen Zeit findet in den USA (und für NAFTA insgesamt von Bedeutung: Auch in Kanada wird eine neue Regierung gebildet: auch wenn kein "Machtwechsel" stattfindet) die Übergangsphase von der Administration Clinton zu Bush statt. Dieser koinzidierende Vorgang hat sicherlich für beide Seiten auch den Vorteil des "unbelasteten Neubeginns" und letztlich in dieser Konstellation darüber hinaus dadurch optimale Voraussetzungen, da sich beide Präsidenten aus ihrer früheren politischen Tätigkeit kennen und gute Arbeitskontakte pflegten, als sie noch Gouverneure waren. Die Beziehungen des Nachbarstaates Texas zu Mexiko sind stets von besonde-

rer Art gewesen; vielschichtig und intensiv, vor dem Hintergrund der geopolitischen Lage und der kulturellen bzw. historischen Vergangenheit. Die diskreten von Fox geäußerten Präferenzen für einen Wahlausgang zu Gunsten von Bush haben da ihren Ursprung und zielten a priori auf eine bessere Grundübereinstimmung.

Der Ausgang der Wahl 2000, insbesondere die demokratische Qualität des Wahlergebnisses und der friedliche, geordnete Übergang des Machtwechsels hat das Ansehen Mexikos in Washington beträchtlich gesteigert und dürfte für die zukünftige Gestaltung ihrer bilateralen Außenbeziehungen von hoher Bedeutung sein. Hierbei nehmen in der Prioritätenfolge die Weiterentwicklung von NAFTA nach den strategischen Vorstellungen der USA in Richtung FTAA (mit einem Zeithorizont bis 2005) oder nach einem anderen Modell (aus der Sicht Mexikos nach dem Vorbild der EU) und die gemeinsame Drogenbekämpfung sowie die Immigrationsproblematik, die ersten Plätze in der Agenda ein. Mexiko deutete an, hierbei neue Akzente zu setzen: Der Abbau des sozialen und wirtschaftlichen Gefälles unter stärkerer Berücksichtigung des nationalen Interesses Mexikos soll durch ein langfristiges Konzept Wirtschaftsstrukturen entwickeln, die u.a. zu einer gemeinsamen Wirtschaftszone, einer offenen Grenze und damit zur Lösung des Immigrationsproblems führen soll. Als beispielhafte Entwicklungen wurden von mexikanischer Seite wiederholt das Integrationsmodell der Europäischen Gemeinschaft am konkreten Fallbeispiel der damaligen EG-Aufnahmekandidaten Spanien und Griechenland herausgestellt. Als Gegenleistungen für eine solche Politik wäre durch Mexiko eine tatkräftigere Mitwirkung im Bereich der kooperativen

Drogenbekämpfung denkbar, die jedoch generell nach den Vorstellungen der neuen mexikanischen Regierung von der bisherigen bilateralen Konzeption der Drogenbekämpfungspolitik von den USA und Mexiko auf eine multinationale Ebene der Zuständigkeit unter der Verantwortung der Vereinten Nationen verlagert werden soll.

Im Bereich der Außenpolitik sind zahlreiche Indizien (einschließlich der aus den Kabinetsberufungen ersichtlichen Indizien) zu erkennen, daß Mexiko zukünftig mit einem diversifizierten Konzept der Außenbeziehungen mehr Flexibilität und Spielraum anstrebt; auch wenn der zeitliche Horizont für eine Bewertung noch zu kurz erscheinen mag. Diese Diversifizierung schließt ein, daß sich die bisherigen Akzente gegenüber den zentralamerikanischen Staaten und Kuba verschieben und aus dem gewohnten "Übereinstimmungsverhalten" im Rahmen der "US-Western-Hemisphere-Politik" lösen; unter stärkerer Berücksichtigung nationaler Interessen. Welche Präferenzen sich hierbei im Rahmen einer modifizierten Nord- und Lateinamerika-Politik herausbilden, sollte zum jetzigen Stand der Entwicklung nicht spekulativ behandelt werden. Die neue mexikanische Regierung wird aber mit hoher Wahrscheinlichkeit einer US-Latinamerika-Politik entschieden entgegentreten, die z.B. nach einem Profil a lá "Plan Colombia" ausgerichtet ist. Mit dieser Haltung dürfte Mexiko bald gleichgesinnte Kooperationspartner an seiner Seite haben; u.a. Brasilien. Die Ergebnisse des ersten Gipfeltreffens der lateinamerikanischen Staat- und Regierungschefs in Brasilia (Anfang September 2000) haben einer - wie immer auch motivierten US-Interventionspolitik in Lateinamerika - eine solidarische Absage erteilt.

Gleichwohl sollte in diesem Kontext einer "mutmaßlichen Korrektur der mexikanischen Außenpolitik gegenüber Nord- und Lateinamerika" berücksichtigt werden - aus der subjektiven Annahme des Autors - daß diese stetig und behutsam erfolgen wird und hierbei die wirtschaftspolitischen Realitäten, die dringenden innenpolitischen Reformen und insbesondere die Lösung der Chiapas-Krise berücksichtigen muß.

Der Direktor des "Inter-American Dialogue" in Washington D.C. und ausgewiesener Experte für lateinamerikanische Angelegenheiten, Peter Hakim, faßte die Perspektive des Wahlergebnisses 2000 wie folgt zusammen: "...Mr. Fox's victory paves the way for smoother relations with the US, where legislators have long been uncomfortable with Mexico's image as a corrupt and authoritarian country....We no longer have to tell the story of democracy in the Americas with the dirty secret of Mexico..." (<http://www.ft.com/specials/spd022.htm>).

Dieses Statement reflektiert kurz und prägnant, was sich durch die Wahl 2000 in Mexiko ereignete und welche Konsequenzen mittel- und langfristig für die regionale Außen- und Sicherheitspolitik - sowohl für die USA als auch für Mexiko - damit verbunden sein werden. Insofern sei an dieser Stelle abschließend erneut durch den Autor betont, daß es lohnt, sich mit dem präsentierten Untersuchungsgegenstand ausgiebig zu befassen!

Literatur

Blasier, Cole: *The Hovering Giant*, Pittsburgh, PA/USA 1985.

Camp, Roderic. A.: *Militarizing Mexico. Where is the Officer Corps Going?* CSIS, Policy Paper on the Americas, Washington D.D. 1999.

Center for Strategic and International Studies (CSIS): *The Geopolitics of Energy in Latin America*, Washington D.C. 1999.

Fauriol, Georges. A.: *Thinking Strategically About 2005: The United States and South America*, Washington D.C. 1999.

Franko, Patrice. M.: *Toward a New Security Architecture in the Americas*, The Strategic Implications of the FTAA, Washington D.C. 2000.

Grayson, George. W.: *Mexico's Armed Forces. A Factbook*, CSIS Americas Program, Washington D.C. 1999.

Grayson, George W.: *A Guide to the 2000 Mexican Presidential Election*, in: CSIS, Western Hemisphere Election Study Series, Washington D.C. 2000.

Heideking, Jürgen: *Geschichte der USA*, Tübingen/Basel 1999.

Institut für Iberoamerika-Kunde, Hamburg: *Lateinamerika. Jahrbuch* 1999, Frankfurt am Main 1999, S. 211-220.

Kryzanek, Michael. J.: *U.S. Latin American Relations*, Westport CT/USA 1996.

Mainwaring, Scott. Shugart, Matthew (Editor): *Presidentialism and Democracy in Latin America*, New York 1997, S. 225-258.

Martz. John.D (Editor): *United States Policy in Latin America. A Decade of Crisis and Challenge*, Lincoln NE/USA 1997.

Mols, Manfred: *Integration und Kooperation. Das Streben nach Einheit in Lateinamerika und Südostasien*, Stuttgart 1996.

National Defense University. Institute For National Strategic Studies: *Strategic Assessment 1995. U.S. Security Challenges in Transition*, Washington D.C. 1995. Chapter Six, Western Hemisphere.

National Defense University. Institute For National Strategic Studies: *Strategic Assessment 1998. Engaging Power for Peace*, Washington D.C. 1998, Chapter Seven, The Americas.

National Defense University. Institute For National Strategic Studies: *Strategic Assessment 1999. Priorities For a Turbulent World*. Chapter Eleven, The Western Hemisphere: Rethinking Strategic Relations? Washington D.C. 1999.

Schirm, Stefan. A.: *Macht und Wandel. Die Beziehungen der USA zu Mexiko und Brasilien: Außenpolitik, Wirtschaft und Sicherheit*, München 1993, S.56-111.

Wiarda, Howard.J.: *Democracy and its Discontents. Development, Interdependence, and U.S. Policy in Latin America*, Lanham Maryland USA 1995.

Sicherheit in einer sich verändernden Welt.

Überlegungen zu einem erweiterten Sicherheitsbegriff

Wilfried A. Herrmann

Das Ende des Kalten Krieges und der globalen Bipolarität wurde durch den Fall der Mauer am 09. November 1989 und die Auflösung der Sowjetunion 1991 besiegelt. Danach kam es weltweit zu einer neuen und dynamischeren Machtverteilung, die gleichzeitig mit einer größeren Verflechtung der internationalen Akteure einherging.

Heute können zwei grundlegende Tendenzen in der Analyse des Internationalen Systems wie auch der Mächtekonstellationen festgestellt werden: Einerseits nimmt der Trend zu politischer und ökonomischer Integration, der bereits während des Kalten Krieges begann, deutlich erkennbar zu. In Europa schreitet der Integrationsprozeß der "Europäischen Union" (EU) trotz einiger Verzögerungen durch nationalistische Interessenwahrung weiter unabbar fort; in Lateinamerika wurde 1993 der ökonomische Verbund des "Merkado do Sur" (MERKOSUR) geschlossen; in Afrika haben sich die Beziehungen zwischen den Mitgliedsstaaten der "Economic Cooperation of West African States" (ECOWAS) deutlich verbessert und sind durch den Einsatz friedenschaffender Truppen in Liberia 1995 sogar in den sicherheitspolitischen Bereich erweitert worden; in Asien hat sich die "Association of Southeast Asian Nations" (ASEAN) als ökonomisch,

politisch und auch sicherheitspolitisch ernst zu nehmende Gruppe etabliert. Andererseits besteht eine zunehmende Dominanz wirtschaftlicher Ziele und Grenzen in den politischen Bereichen, die das (sicherheits)politische Denken "demilitarisieren", indem ein stärkerer Akzent auf die ökonomischen Bereiche gelegt wird. Dies wird durch die globale Neuorientierung weg von den ehemals dominierenden geopolitischen Aspekten und hin zu einem geoökonomischeren Standpunkt dokumentiert.

Überdies werden diese Entwicklungen dadurch ergänzt, daß "Natürliche Wirtschaftsregionen" (Natural Economic Territories/NET) entstehen. Sie sind die Folge der neuen Herausforderungen für den Nationalstaat wie ein regionales Ressourcenmanagement oder der Bedarf an regionaler Infrastruktur und Kommunikationsnetzen. Parallel dazu nimmt die Bedeutung nationaler Grenzen zugunsten erwarteter wirtschaftlicher Vorteile ab. Dieses Konzept des bekannten amerikanischen Wissenschaftlers SCALPINO basiert auf der Vorstellung, daß in Zukunft trotz nationaler Grenzen Wachstumsregionen hauptsächlich bezogen auf die geographischen Standorte entstehen werden.¹ Erste Schritte in diese Richtung erfolgten z.B. in Asien in Form des "Wachstumsdreiecks" zwischen Singapur, Malaysia (Johore) und Indonesien (Riau) oder der ersten Zusammenkünfte zur Etablierung einer Mekong-Wachstumsregion, die die Volksrepublik China

¹ Siehe Robert A. SCALPINO: "The United States and Asia: Future Prospects", FOREIGN AFFAIRS, Winter 1991-1992, S. 19-40.

(Yunnan), Burma, Thailand, Laos, Vietnam und Kambodscha umfassen wird.

Folglich werden die künftigen internationalen Beziehungen internationalisierter und interdependent sein. Überdies werden marktwirtschaftlich orientierte Volkswirtschaften weltweit zunehmen, weil die auf die Planwirtschaft ausgerichteten Systeme historisch gesehen weniger erfolgreich waren. Gleichzeitig werden alle Länder zunehmend von westlichen Werten und westlichem Lebensstil beeinflußt. Zur Aufrechterhaltung ihrer eigenen Kultur und Identität sind die Reaktionen auf diese Entwicklung mit internen Tendenzen der Renationalisierung eng verknüpft, z.B. der Rückbesinnung auf ihre Tradition, kulturell bedingte Grundlagen und Gewohnheiten sowie der Förderung der Anwendung der Landessprache statt der englischen Sprache. Außerdem ist die westliche Interpretation der Menschenrechtsfrage in einigen Regionen der Welt ebenfalls umstritten. Deshalb besteht das Hauptziel dieser Gesellschaften im Rahmen ihrer nationalen politischen Konzepte darin, wesentliche eigene Werte zu bewahren und zu adaptieren. Diese Orientierung ist aktuell wieder zu spüren und beeinflußt beispielsweise die internationalen Beziehungen in der asiatisch-pazifischen Region. Dennoch wäre es in Asien schwierig, einen neuen glühenden Nationalismus ähnlich dem in Europa (wie im ehemaligen Jugoslawien oder in der ehemaligen UdSSR) zu identifizieren. Der Hauptgrund für diese Entwicklung ist der wirtschaftliche Fortschritt und die wirtschaftliche Entwicklung dieser Region. Folglich nehmen

die meisten nationalistischen Tendenzen aufgrund der internationalen Wirtschaftsverflechtungen ab.

Eine weitere wichtige Entwicklung in der sich verändernden politischen Umwelt ist die Entstehung umfassender sicherheitspolitischer Ansätze und Konzepte in den nationalen Verteidigungsdoktrinen. Fast alle Länder verzichteten auf den unilateralen militärischen sicherheitspolitischen Ansatz, der das politische Denken in der Zeit des Kalten Krieges, insbesondere in Europa und Nordamerika, beherrschte. Heutzutage wird oftmals die Meinung vertreten, daß klassische Einflußformen sowie neue sicherheitspolitische Faktoren die gleichen Auswirkungen auf nationale sicherheitspolitische Konzepte haben.

Die klassischen Einflüsse auf die Sicherheit eines Staates sind:

- * Diplomatie
- * Wirtschaft
- * Militäropolitik (erweitert durch Proliferation).

Diplomatie ist nach wie vor eines der wichtigsten Instrumente zur Wahrung und Schaffung stabiler und friedlicher Bedingungen zwischen einzelnen Ländern und in geringerem Maße innerhalb eines einzigen Landes. Daher folgt die Diplomatie der traditionellen Methode der Interaktion im internationalen System. Bilaterale Abkommen, bi- und multilaterale Konferenz-Diplomatie und individuelle Verbindun-

gen sind die Hauptsäulen der Diplomatie. Alle diese Komponenten haben einen vermeintlich großen Einfluß auf die Stabilität einer Region oder sogar im globalen Kontext. Darüber hinaus können individuelle Beziehungen zwischen wichtigen politischen Persönlichkeiten, z.B. Staatsoberhäuptern, Premierministern und Außenministern, eine Schlüsselrolle spielen. Alles in allem weisen diese Entwicklungen auf die traditionelle, aber nach wie vor enge Verbindung zwischen Sicherheit und Diplomatie hin.

Wirtschaft und Sicherheit sind ebenfalls eng miteinander verknüpft. Heutzutage vertritt eine zunehmende Zahl von Experten die Meinung, daß die innere Stabilität eines Landes überwiegend von wirtschaftlichen Faktoren abhängt. Überdies halten sie die Wirtschaft für den dominierenden Faktor in internationalen Beziehungen. Folglich gewinnen geoökonomische Faktoren im internationalen Kontext größere Bedeutung als im klassischen geopolitischen Ansatz. Bei zunehmender internationaler Interdependenz läßt sich die Verbindung zwischen Wirtschaft und Sicherheit auf drei Ebenen betrachten: der nationalen, der regionalen und der globalen Ebene. Doch die Ergebnisse der wirtschaftlichen Entwicklung auf diesen Ebenen sind nicht die gleichen. So hat die nationale wirtschaftliche Entwicklung nicht nur positive Auswirkungen auf das interne System, sondern auch destabilisierende Auswirkungen auf die nationale Sicherheit, zum Beispiel mit sozio-ökonomischen Erschütterungen und Chancenungleichheiten. Andererseits scheinen die regionalen Konsequenzen der wirtschaftlichen Interdependenz meist einen stabilisierenden Einfluß auf eine Region zu

haben. Lokale und intraregionale Konfliktpotentiale werden reduziert, indem wirtschaftliche Vor- und Nachteile in Betracht gezogen werden. Außerdem hat die Globalisierung von Finanzen, Märkten und Produktionen ebenfalls positive Auswirkungen auf sicherheitspolitische Gegebenheiten, zum Beispiel die Verbesserung politischer und wirtschaftlicher Beziehungen zwischen China und seinen asiatischen Nachbarn oder Indien und seinen Nachbarn. Infolgedessen besteht eine Art schwacher Regionalismus (soft regionalism) in einigen Weltregionen, der hauptsächlich auf der wirtschaftlichen Interdependenz basiert, die durch die Etablierung gegenseitiger vertrauensbildender Maßnahmen in den wirtschaftlichen und sicherheitspolitischen Bereichen verbessert werden kann. Insgesamt kann festgestellt werden, daß die Interaktion zwischen Wirtschaft und Sicherheit enger als in der Zeit des Kalten Krieges ist.

Militärpolitik basiert hauptsächlich auf der Bewertung und Interpretation der konstitutionellen Verhältnisse, der Definition der nationalen Interessen und der Identifikation nationaler, regionaler oder globaler Bedrohungen dieser Interessen des betreffenden Landes. Das Ergebnis dieses Prozesses ist eine nationale Strategie, auf der die operativen und taktischen Ziele des Militärs basieren, denn die Strategie bildet die Grundlage für die Planung und den Einsatz von Personal und Material zur Erfüllung der zugewiesenen Aufgaben. Das Militär ist ein traditionelles Mittel der Machtprojektion. Doch die Funktion und die Effizienz des Militärs zur Erreichung politischer Ziele nehmen aufgrund der neuen Entwicklungen in Verbindung mit der Globalisierung

von Wirtschaft und Politik, des Managements von und des Zugangs zu Informationen sowie der Kommunikationstechnologie allmählich ab. Daher kommen militärische Bedrohungen gegenüber einem Nachbarn zwar noch vor, doch die echte Anwendung militärischer Macht in internationalen Konflikten ist höchst unwahrscheinlich. Allerdings können große Beschaffungsprogramme der nationalen Streitkräfte - z.B. in der asiatisch-pazifischen Region - die regionale Sicherheit beeinflussen. Dies sollte jedoch nicht überbewertet werden, da es zumindest in Ost- und Südostasien keinerlei Anzeichen für ein echtes Wettrüsten gibt. Die aktuelle Entwicklung ist durch die Modernisierung von - mitunter sehr - alten Waffensystemen von niedrigem technologischen Stand aus der Zeit des Kalten Krieges zu High-Tech-Waffensystemen gekennzeichnet. Doch es besteht kein Grund zur Sorge, weil diese Modernisierung nur langsam voranschreitet und die Käufe im Rahmen von Eventualfallplanungen erfolgen, was für die Beurteilung des Käufers bedeutet, daß keine dringende Notwendigkeit für Neuerwerbungen besteht. In Südasien stellt sich die Situation etwas anders dar, weil aufgrund der Situation zwischen Indien und Pakistan diese Region für ein Wettrüsten empfänglicher ist, wozu auch die Möglichkeit der Einbeziehung atomarer Komponenten gehört. Doch auch in dieser Region ist die Anwendung militärischer Gewalt äußerst begrenzt und weist aufgrund der wirtschaftlichen Perspektiven künftiger Kooperation eine abnehmende Tendenz auf. Zusammenfassend kann gesagt werden, daß die Militärpolitik zwar nach wie vor noch eine wichtige Form der Einflußnahme auf die sicherheitspolitischen Konzepte ist, aber die allgemeine Dominanz in der Risikoanalyse der Staaten verloren hat.

Neben diesen klassischen Formen der Einflußnahme haben nationale sicherheitspolitische Konzepte neue sicherheitspolitische Faktoren zu berücksichtigen, die u.a. folgende Punkte umfassen:

- * Sicherheit der Seeverbindungswege /Piraterie
- * Migration
- * Drogenhandel
- * Religion/religiöser Fanatismus
- * Ökologie (erweitert durch Hungersnot, Wasserprobleme)
- * Informationen, Informationstechnologie und Massenmedien
- * Erziehung und Ausbildung, Wissenschaft und Forschungseinrichtungen.

Die **Sicherheit der Seeverbindungswege** ist für das nordatlantische Bündnis von entscheidender Bedeutung. Obwohl die See generell nach dem Kalten Krieg als sicher gilt, so geben doch die zunehmenden Vorfälle von Piraterie in den letzten Jahren Anlaß zur Sorge. Diese Aktionen konzentrieren sich zwar in den Gewässern Ost- und Südostasiens, während die Zahl der Überfälle in Südamerika und dem Mittelmeerraum erst im Ansteigen begriffen ist. Folglich müssen die Nachbarstaaten der wichtigsten Seeverbindungswege mehr Verantwortung für deren Sicherung übernehmen, wie beispielsweise der Kauf von 39 Ex-Nationale-Volksmarine-Schiffe durch Indonesien zeigt, das diese Schiffe nach Umrüstung zum Küstenschutz und zur Pirateriekämpfung einsetzt. Doch auch externe, von den Seeverbindungslien abhängige Staaten entsenden Kriegsschiffe zum Schutz

ihrer Handelsschiffe, zum Beispiel Rußland und Südkorea, die jeweils in den Gewässern des Ostchinesischen Meeres einen ständigen Flottenverband eingesetzt haben. Außerdem werden Handelsschiffe aufgrund interner und regionaler Konfliktpotentiale bedroht, zum Beispiel was die Probleme im Hinblick auf die Spratley- und die Paracelinseln betrifft, wo militärische Auseinandersetzungen auf niedrigem Niveau nie auszuschließen sind. Auch können sich innenpolitische Probleme auf die Sicherheit der Seeverbindungswege auswirken, wenn ein Staat so instabil wird, daß er keinerlei Kontrolle mehr über seine Hoheitsgewässer ausüben kann (z.B. Kambodscha). Dementsprechend sind die Seeverbindungswege für die meisten Nachbarländer und die großen Handelsnationen wie Japan, die Vereinigten Staaten und die EU von entscheidender Bedeutung. Deshalb ist deren Sicherheit ein Hauptanliegen der betreffenden Länder, und die Bedeutung dieses Ziels wird in Zukunft mit der zunehmenden Globalisierung von Handel und Infrastruktur beachtlich wachsen. Deshalb müssen die betreffenden Länder in ihren sicherheitspolitischen Konzepten geeignete Methoden und Einrichtungen zur Erreichung dieses Ziels berücksichtigen.

Migration und Sicherheit sind eng miteinander verflochten. Intrinationale und internationale Völkerwanderungen schaffen unterschiedliche sicherheitspolitische Probleme. Nationale sicherheitspolitische Konzepte müssen berücksichtigen, daß Völkerwanderungen auch den Transfer von wirtschaftlichen Hilfsquellen, Personal, kulturellen und religiösen Praktiken und Traditionen, politischen Ideologien und so-

zialen Werten mit sich bringen. Überdies wird durch die Motivation von Migranten die soziale und politische Stabilität des Aufnahmelandes beeinflußt. Folglich umfassen Landesgrenzen heutzutage eine große Vielfalt ethnischer, religiöser und sozialer Gruppen, die als Risiko betrachtet werden können, zum Beispiel die ethnische chinesische Minderheit in Indonesien oder die Tamilen von Sri Lanka in Südinien oder - eher als Segen - die Gastarbeiter in Brunei-Darussalam. Doch in den letzten zehn Jahren ist die Migration kontrollierter und reglementierter geworden. Diese Entwicklung wird sich in den nächsten Jahrzehnten fortsetzen. Aus diesem Grund wird die legale Migration keine schwierigen sicherheitspolitischen Probleme aufwerfen. Doch die große Zahl von Flüchtlingen und illegalen Migranten ist die Ursache sicherheitspolitischer Besorgnis, hauptsächlich der Aufnahmelande. Deshalb müssen sicherheitspolitische Auswirkungen der Migration durchaus in Betracht gezogen werden. Sie werden zwar in Zukunft nicht die Hauptsorge darstellen, doch werden sie sich auf die sicherheitspolitischen Konzepte der betroffenen Länder beachtlich auswirken.

Der **Drogenhandel** ist im Begriff, zu einem ernsten sicherheitspolitischen Problem für alle betroffenen Länder in Asien, Lateinamerika und Osteuropa zu werden, weil er zahlreiche soziale und wirtschaftliche Probleme aufwirft und große Auswirkungen auf die interne Stabilität der betreffenden Länder und Regionen hat. Die sozialen Auswirkungen beziehen sich auch auf Heroinsucht in den Erzeugerländern und entlang der Transferrouten sowie auf die Zunahme der Prostituti-

on zur Geldbeschaffung für Drogen, was in den meisten Fällen auch dazu führt, daß sich AIDS und andere Krankheiten ausbreiten. Weiterhin nimmt die direkte und indirekte Beschaffungskriminalität zu. Bestehen Verbindungen zu Flüchtlingen oder (illegalen) Einwanderern, kann überdies die soziale Lage in einem Land explosiver werden. Zusätzlich zu den genannten Folgen gibt es wirtschaftliche Probleme, die in diesem Zusammenhang erwähnenswert sind. Geldwäschen und illegale Investitionen aus Gewinnen des Drogenhandels, landwirtschaftliche Probleme aus Mohn- und Hanfanbau und die Zunahme organisierter Kriminalität wachsen sich derzeit für die wirtschaftliche Entwicklung der betreffenden Länder zu großen Hindernissen aus. Ein noch größerer Einfluß auf die Sicherheit, der mitunter Auswirkungen auf die internationalen Beziehungen zu den Nachbarstaaten hat, ist festzustellen, wenn die Drogengelder für den Kauf von Waffen für separatistische Bewegungen benutzt werden, zum Beispiel in Burma (Shan-Staat), in Indonesien (Aceh) oder Kolumbien. Viele Länder mit innenpolitischen ethnischen Konflikten sind derzeit auch mit dem Problem konfrontiert, daß Drogenerzeugung und Drogenhandel zunehmen. Andererseits sind nationale Maßnahmen gegen die organisierte Drogenkriminalität begrenzt. Die internationale Zusammenarbeit ist aus verschiedenen Gründen ebenfalls begrenzt, zum Beispiel durch finanzielle Einschränkungen, technische Probleme und Schwierigkeiten bei der Kooperation zwischen einzelnen Ländern sowie internationalen und nationalen nichtstaatlichen Organisationen. Insgesamt gibt die Situation in den betroffenen Ländern nicht viel Anlaß zu Optimismus, so daß der Drogenhandel in Zukunft zu den wichtigsten Si-

cherheitsbelangen in den betreffenden Ländern aber auch den Zielländern der Drogen gehören wird.

Die **Religion und religiöser Fanatismus** werden weltweit nach Ansicht vieler Experten zunehmend sicherheitspolitische Konsequenzen haben. Religiöse Probleme beziehen sich auf einheimische und internationale Akteure. Alle großen Religionen - der Buddhismus, das Christentum, der Hinduismus und der Islam - sind von diesem Phänomen betroffen. Eine große Zahl der Konfliktpotentiale hängt mit religiösen Minderheiten zusammen. Einige von diesen streben die Unabhängigkeit von der Zentralregierung an oder versuchen, größere politische Freiheit zu erlangen. Daher werden sie oftmals von der Zentralregierung unter Druck gesetzt, damit ein wesentliches sicherheitspolitisches Ziel des betreffenden Landes, nämlich die nationale Einheit, aufrechterhalten werden kann.

Mitunter wird die Situation durch die Kongruenz ethnischer und religiöser Identitäten noch komplizierter, was von den Minderheiten als entscheidender Punkt für antistaatliche Aktionen betrachtet wird, zum Beispiel von den Sikhs in Indien oder den Kurden im Irak, Iran und der Türkei. Die Situation wird in einigen Ländern verschärft, weil die betreffende Ethnie oder Religion von außen unterstützt wird. Hauptsächlich radikale Gruppen oder fundamentalistisch orientierte Regierungen unterstützen religiös motivierte Separatisten, zum Beispiel unterstützt Libyen die muslimischen Bewegungen in Indonesien (Aceh) und auf den Philippinen (Mindanao). Diese Unterstützung

kann in Form von Zufluchtsorten für einheimische Muslimenführer, finanzieller Hilfe und Militärhilfe sowie diplomatischer Unterstützung zur Verhinderung internationaler Wirtschaftssanktionen erfolgen. Diese Art der externen Unterstützung ist für die betroffenen Länder ein Anlaß zur Besorgnis, doch bis heute erfolgte diese Hilfe meist in ungenügender Form und war für die Erreichung der endgültigen Ziele nicht sehr erfolgreich. Dennoch haben die nationalen Regierungen gegen die Folgen dieser internationalen Unterstützung zu kämpfen.

Eine andere Quelle religiöser Unruhen ist historischen Ursprungs. Früher basierten einige der Antikolonial- und staatsfeindlichen Bewegungen auf der Religion und einflußreichen Religionsführern. Neben diesen interreligiösen Konstellationen und den Konstellationen Religion gegen Regierung gibt es auch schwere Konflikte zwischen Anhängern derselben Religion, zum Beispiel die vermeintliche Bedrohung der muslimischen Einheit durch die Dakwah Darul Arquam in Malaysia, die 1994 zu dem endgültigen, landesweiten Verbot dieser Missionarsgruppe oder den sogenannten "Extrem-Rechts-Bewegungen" (Ekstrim Kanan - EKKA - Radikal Islam) in Indonesien führte, die mit der historischen islamischen Bewegung der Darul Islam in den fünfziger Jahren eng verknüpft sind.

Unter dem Aspekt der verschiedenen Quellen von Konflikten auf der Grundlage religiöser Motivation kann festgestellt werden, daß große Chance bestehen, viele der bestehenden Konflikte dadurch zu lösen, daß die wirtschaftlichen, sozialen und politischen Verhältnisse in den

betreffenden Ländern verbessert werden. Abschließend ist zu sagen, daß religiös motivierte Bewegungen zwar Anlaß zur Besorgnis geben und in den nationalen sicherheitspolitischen Konzepten berücksichtigt werden müssen, daß sie aber keine wesentliche Bedrohung im allgemeinen darstellen.

Die **Ökologie** wird auf der Grundlage ihrer griechischen Herkunft als Wissenschaft von den Beziehungen der Lebewesen zu ihrer Umwelt definiert. Seit 1967, als der maltesische Botschafter PARDO als erster das Konzept von einem "Erbe der Menschheit in Form von Naturschätzen" in politische Verhandlungen einführte, hat die Diskussion über die gemeinsame Verantwortung für die Biosphäre des Menschen Einzelne und Organisationen mehr oder weniger beschäftigt. So wurde vom 5.-16. Juni 1972 in Stockholm/Schweden die Internationale Konferenz über globale ökologische Probleme abgehalten, deren wichtigstes Ergebnis die Aufstellung des Umweltpogramms der Vereinten Nationen war, eine internationale Behörde mit Hauptsitz in Nairobi, Kenya. Nach dem Leitsatz 21 der Stockholmer Konferenz wurde das Ziel wie folgt definiert:

"Nach den Bedingungen der Charta der Vereinten Nationen und den Grundsätzen des Völkerrechts haben Länder das souveräne Recht der Ausbeutung ihrer eigenen Ressourcen gemäß ihrer eigenen Umweltpolitik sowie die Pflicht sicherzustellen, daß als Folge von Aktivitäten auf ihrem Hoheitsgebiet und auf dem unter ihrer Kontrolle stehenden Hoheitsgebiet der Umwelt

anderer Länder oder Regionen außerhalb ihrer nationalen Hoheitsgewalt keinerlei Schaden zugefügt wird."

Damit ist die politische Herausforderung des internationalen Managements von Naturschätzen (Grund- und Rohstoffe) eindeutig definiert, die in ihrer Kühnheit einzigartig ist. Dies war notwendig, denn auf der internationalen Sonderkonferenz über Umweltfragen in Nairobi 1982 konnte man nicht umhin, auf eine Verschlechterung der globalen Situation hinzuweisen: dem zunehmenden Bedarf an Nahrungsmitteln, Unterkunft und Wasser stand eine zunehmende Desertifikation gegenüber, d.h. die allmähliche Verschlechterung und die endgültige Zerstörung der ökologischen Potenz durch unangemessene Ausnutzung durch den Menschen. In diesem Zusammenhang ist die Reduzierung von Umweltschäden (Vernichtung des Regenwaldes, Verschmutzung von Luft und Wasser, Bodenerosion und Desertifikation) keine Frage "grüner Romantik", sondern eine Frage des Überlebens ganzer Gruppen von Menschen und der restlichen Fauna und Flora, auch in der asiatisch-pazifischen Region. Überdies können die bereits erwähnten Faktoren auch die nationale Sicherheit der entsprechenden Länder beeinflussen, zum Beispiel die Verwirklichung der Mekong-Wachstumsregion oder des Groß-Anatolien Projektes (GAP) der Türkei, wozu auch der Bau von Dämmen für die Erzeugung von Elektrizität und Brücken gehört, die den Wasserstand für die stromabwärts gelegenen Länder und folglich auch deren landwirtschaftlichen Nutzen beeinflussen.

Neben dem Wasserproblem ist das Nahrungsmittelproblem der zweitwichtigste Faktor im ökologischen Bereich. Bis heute hat z.B. in Indonesien die Einbuße von Reisfeldern zugunsten von Wohngebieten noch keinen kritischen Punkt erreicht, und der Mangel an Nahrungsmitteln in manchen Regionen kann durch Reislieferungs- oder Übersiedlungsprogramme aufgefangen werden; doch in Südasien ist die Situation viel problematischer, zum Beispiel in Bangladesch und Indien, wo ökologisches Mißmanagement große Probleme aufwirft. Folglich sind das nationale und regionale Ressourcenmanagement die Hauptsäulen der Konfliktverhinderung in den schnell wachsenden Volkswirtschaften. Alles in allem hat die Verknüpfung von Ökologie und Sicherheit bisher noch keinen bedenklichen Punkt erreicht, doch gewinnt dieser neue Faktor in den nationalen sicherheitspolitischen Konzepten zunehmend an Bedeutung, wie auch die bereits eingerichteten Arbeitsgruppen der NATO und der Vereinigten Staaten zum Thema "ökologische Sicherheit" beweisen.

Informationen, Informationstechnologie und die Medien spielen bei den nationalen sicherheitspolitischen Ansätzen in Asien eine wachsende Rolle. Der berühmte chinesische Gelehrte und Strateg SUN TSU stellte vor 2500 Jahren zutreffend fest:

"Was den weisen Herrscher und den guten General befähigt anzugreifen und siegreich zu sein und Dinge zu erreichen, die jenseits der Fähigkeiten des gewöhnlichen Menschen liegen, ist "Voraussicht".

Folglich bilden Informationen die Grundlage aller Entscheidungsfindungsprozesse. Wer auch immer einen Informationsvorsprung hat, macht die besseren Geschäfte, gewinnt die Schlacht und ist als gescheite, kenntnisreiche Person gefragt. Daher wird deutlich, daß Informationen zusammen mit den Bereichen Informationsbeschaffung, -verarbeitung und -übertragung, in der internationalen Politik eine zunehmend wichtige Rolle spielen. Mit dem Entstehen der Informationsgesellschaft und dem Beginn des Kommunikationszeitalters werden der Zugang zu Informations-/Nachrichtenquellen und die Fähigkeit der Bewertung und Übertragung zu einem wichtigen Indiz für die künftige wirtschaftliche Entwicklung des entsprechenden Landes. Dennoch hat der zunehmende Informationsfluß auch sicherheitspolitische Auswirkungen. Informationsfluß und Anwendung von Kommunikationstechnologie sind schwer zu kontrollieren. Zum Beispiel befürchtet die ägyptische Regierung, daß die Benutzung von Mobiltelefonen den Umfang terroristischer Aktivitäten erweitern und die Polizei bei ihren Präventivmaßnahmen behindern kann. Folglich sind die erforderlichen technischen Einrichtungen bisher noch nicht installiert worden, und die Kommunikationsinfrastruktur ist nicht ausreichend für die Geschäftswelt, was die wirtschaftliche Entwicklung negativ beeinflußt.

Auch nimmt der Einfluß der Massenmedien aufgrund des höheren technischen Niveaus ebenfalls zu. Dies kann für einige asiatische Länder ein Anlaß zur Sorge sein, weil sie davon ausgehen, daß interne und innenpolitische Konflikte von den nationalen und internationalen

Massenmedien geschürt und unterstützt werden. Andererseits gibt es für die betreffenden Länder viele externe Einflüsse, die bei ihren sicherheitspolitischen Einschätzungen berücksichtigt werden müssen. Alles in allem wird die Welt durch das Informations- und Kommunikationszeitalter transparenter gemacht, was aber auch Anlaß zur Sorge sein kann. Jeder Experte jedoch, der sich mit Sicherheit befaßt, hat sich mit den zunehmenden Möglichkeiten der Kommunikationstechnologien und dem Informationsfluß auseinanderzusetzen. Bei nationalen Strategien und der Ausrüstung der Streitkräfte sind diese Entwicklungen der neuen Sicherheitsfaktoren zu berücksichtigen.

Die **Bildungseuphorie** in den 60er und 70er Jahren führte zu einer Theorie der Bildungswirtschaft, die so interessant ist, daß sie in diesem Abschnitt besprochen werden muß. Diese Theorie basiert auf der Hypothese, daß Bildung und Forschung zu erhöhter Produktivität führen und daher möglicherweise dazu beitragen, die Armut zu verringern oder ganz zu beseitigen. Dieses Konzept des menschlichen Kapitals enthält aber auch ambivalente und kontraproduktive Strukturen, die sich in den Entwicklungsländern häufig deutlich zeigen:

- * Technisch hochqualifizierte Arbeiter bleiben wegen des hohen Lohnniveaus in den Industrieländern, in denen sie ausgebildet wurden.
- * Technisches Können wird nicht (nur) eingesetzt, um den Lebensstandard aufrechtzuerhalten oder zu heben, son-

dern (auch,) um die Entwicklung von Waffentechnologien voranzutreiben, damit die Abhängigkeit von den Industrieländern reduziert werden kann, was am Beispiel der Volksrepublik China oder Indiens nachgewiesen werden kann.

Die konzentrierte Förderung der Denkfabriken (hauptsächlich in den Vereinigten Staaten) und die Ausweitung der Forschungsaufgaben großer internationaler Gesellschaften mit staatlicher Unterstützung, zum Beispiel das "Ministry for International Trade and Industry" (MITI/ Japan), lassen auf die Macht wohlhabender Länder und folglich auch auf die Stärke und Wirksamkeit von Machtposition schließen. Einerseits garantiert diese Konzentration intellektueller und finanzieller Ressourcen, zusammen mit technologischer und wirtschaftlicher Infrastruktur, daß die Industrieländer ihren wissenschaftlichen Vorsprung aufrechterhalten. Andererseits gelangt durch die Schaffung von Eliten in diesen Bereichen soziokulturelles, philosophisches und wirtschaftliches Gedankengut in die Entwicklungsländer. Dort kann dieses Gedankengut zu größeren internen Problemen führen, weil die Experten neue Forderungen einführen, die sich auf die soziokulturelle Homogenität und den inneren Frieden nicht gerade positiv auswirken.

Weitere Probleme werden durch die Tatsache verursacht, daß die Entwicklungsländer ihr technisches Personal oftmals direkt aus den Streitkräften rekrutieren, ohne daß es eine konsequente Kultur- und

Bildungspolitik gibt, die es weniger privilegierten Mitgliedern der Gesellschaft ermöglichen könnte, eine vollständige Ausbildung zu erhalten. Folglich wird technisches und wissenschaftliches Können zwangsläufig für den Aufbau einer einheimischen Rüstungsindustrie eingesetzt, und das teilweise auf Kosten der Bevölkerung. So gehören beispielsweise die Volksrepublik China und Brasilien zu den führenden Waffenexporteuren der Entwicklungsländer. Alles in allem wird dieser neue Machtbereich in der Bildung/Ausbildung sowie in der Wissenschaft und Forschung zu einer Erweiterung der Wirtschaftsmacht der Industrieländer; er ist jedoch für langfristige globale Stabilität und langfristiges globales Wohlergehen in erheblichem Umfang kontraproduktiv, wenn die Beurteilung der Auszubildenden, die Ausbildungs- und Forschungsprogramme und die Proliferationsmöglichkeiten, insbesondere im Bereich der Waffentechnologie, nicht richtig eingeschätzt und kontrolliert werden können.

AIDS, Korruption, internationaler Terrorismus, organisiertes Verbrechen und andere strukturbedingte innenpolitische Probleme geben internationalen Sicherheitsexperten zunehmend Anlaß zur Besorgnis, weil sie nicht nur auf die betroffenen Länder Einfluß nehmen, sondern auch regional wirksam werden können. So sind z.B. internationale Konsequenzen die Folge, beispielsweise Korruptionsgelder bei ausländischen Banken oder in anderen Ländern oder die Ausbreitung von AIDS dadurch, daß Prostituierte aus einem anderen Land bzw. in ein anderes Land geschmuggelt werden. Speziell westliche Nationen fühlen sich jedoch zunehmend als Zielländer des organisierten Ver-

brechens, da vor allem osteuropäische und mediterrane Banden und Mafiastrukturen ihre Netzwerke auf den westeuropäischen Raum ausgedehnt haben. Außerdem kommt eine erhöhte Gefährdung durch internationale Terrororganisationen hinzu. Diese wird durch die vermutlichen Kapazitäten zur Durchführung terroristischer Angriffe mit biologischen und chemischen Kampfstoffen sowie der Verfügbarkeit von ballistischen Raketen in einigen arabischen Staaten wie Iran, Libyen und Syrien noch verschärft. Deshalb widmen beispielsweise die Risikospezialisten der NATO diesen Problemen besondere Aufmerksamkeit. Doch im allgemeinen sind die Konsequenzen begrenzter als die bereits genannten Faktoren oder aber deren Einfluß auf die nationalen Sicherheitskonzepte läßt sich derzeit nicht so ohne weiteres feststellen und gewichten. Dennoch werden diese Faktoren in absehbarer Zukunft größere Bedeutung gewinnen und durch neue, im Moment noch nicht absehbare Sicherheitsfaktoren ergänzt werden.

Insgesamt ist festzustellen, daß eine kurze Evaluation der aktuellen Sicherheitsproblematik eine hohe Wahrscheinlichkeit regionaler und globaler Stabilität ergibt. Diese Prognose basiert auf der Annahme, daß wirtschaftliche Erfolge und die daraus resultierende Prosperität einzelner Regionen zur Re-Investierung in Form der Implementierung sozialer Gerechtigkeit und politischer Partizipation genutzt werden. Auf der anderen Seite ergeben sich neue Destabilisierungsfaktoren, die eng mit internationalen geoökonomischen Konflikten oder lokalen Fehlentwicklungen zusammenhängen. Deshalb ist es notwendig, daß die Experten und die politische Elite für ihre nationalen Sicherheits-

strategien wie auch für das tägliche politische Geschäft einen breiten sicherheitspolitischen Ansatz (comprehensive security approach) zu grunde legen. Dieser Ansatz ist für die aktuellen Belange passender als der - fast unilateralistische - militärisch orientierte Sicherheitsbegriff des Kalten Krieges. In der heutigen Zeit berücksichtigen fast alle sicherheitspolitischen Experten Risikopotentiale wie die Entwicklung internationaler Finanzflüsse, den ökonomischen Protektionismus, die Konsequenzen aus der Proliferation von Waffen und technischem Know-How, die Sicherheit der Seeverbindungslien, den internationalen Drogenschmuggel und die Migration, da kurz- und mittelfristig trotz der vorhandenen Potentiale nur wenige rein militärische Konflikte zu erwarten sind. Gleichzeitig wird damit auch der Unterschied zwischen der klassischen "Bedrohung" und dem aktuell verwendeten Begriff Risiko deutlich: Die Bedrohung des Kalten Krieges war existenziell für die NATO und die einzelnen Staaten, während die neuen Risiken keine existenzielle Bedrohung darstellen, obwohl sie dem einzelnen Staat oder einem Bündnis schaden können. Dieser neuen Qualität gilt es ebenfalls Rechnung zu tragen, da die Maßnahmen gegen eine Bedrohung und gegen ein Risiko in der Regel unterschiedlich sein werden, d.h. in der aktuellen Situation eher nicht-militärisch und nicht-traditionell. Im Großen und Ganzen kann festgestellt werden, daß die neuen Einflußfaktoren auf nationale Sicherheitskonzepte das operationale Umfeld der außen- und sicherheitspolitischen Entscheidungsprozesse und der darin handelnden Personen deutlich erweitern. Deshalb erzwingt die große Vielfalt der internationalen Risikofaktoren die Einführung eines erweiterten Sicherheitsbegriffs in die Definition

der nationalen Interessen und in die Ausformulierung der nationalen Politik bzw. einer Bündnispolitik wie innerhalb der NATO.

Der Januskopf – zur Rolle des Militärs im Kontext der Globalisierung

Jürgen Rose

*„Denn niemandem steht das Amt eines
Weltpolizisten zu; weder einer Vormacht, den
USA, noch einem Militärbündnis wie der NATO.“
Otfried Höffe¹*

Globalisierung und neue Konflikttypen

Zwei hervorstechende Phänomene kennzeichnen die Prozesse internationaler Politik seit dem Ende des Ost-West-Konfliktes zu Beginn der neunziger Jahre: einerseits die immer dichter werdende Verknüpfung und Interdependenz von Handlungsbereichen in Politik, Wirtschaft, Wissenschaft, Technologie, Kultur, Umwelt etc., die unter den Terminus Globalisierung² subsumiert wird. Andererseits hatte auf dem Feld

¹ Höffe, Otfried: *Nicht nur eine innere Angelegenheit*, in: *Die Zeit*, Nr. 15, 6. April 2000, S. 42.

² Folgende Faktoren kennzeichnen das Phänomen der „Globalisierung“:
• Eine ungeheure Beschleunigung des technischen Fortschritts, insbesondere im Verkehr, in der Telekommunikation und im Finanzwesen;
• die sukzessive Ausbreitung bürgerlich-kapitalistischer Wirtschafts- und Rechtssysteme über den Globus;
• die weltweite Liberalisierung des Handels sowie des Geld- und Kapitalverkehrs;
• die Explosion der Weltbevölkerung;
• die Entwicklung der bürgerlichen Gesellschaft zur Weltgesellschaft („westernization“)

der Außen- und Sicherheitspolitik das Ende der gegenseitigen Paralyseierung der Supermächte durch das nukleare Patt der wechselseitigen Vernichtungsandrohung eine vollkommen neue Handlungsfreiheit für die UNO, insbesondere aber für die USA und ihre westlichen Verbündeten zur Folge.

Auf der Ebene der Akteure ist die Struktur des internationalen Systems unter *geoökonomischen* Aspekten durch eine ausgeprägte Konkurrenzsituation zwischen den entwickelten Industriegesellschaften der USA, der Europäischen Union und Asiens definiert. Aus *geostrategischer* Perspektive wird sie determiniert durch die exzessive militärische Machtentfaltung der Vereinigten Staaten von Amerika, verbunden mit deren explizitem Streben nach absoluter rüstungstechnologischer Überlegenheit und machtpolitischer Präponderanz, das diesen in zunehmendem Maße Optionen zur Politikgestaltung aus einer Position der Hegemonie eröffnet³.

• die Öffnung Osteuropas und der ehemaligen Sowjetunion, Chinas, sowie der Staaten Süd- und Südostasiens und deren Integration in die Weltwirtschaft.

Vgl. hierzu Schmidt, Helmut: *Ein ganz anderes Jahrhundert*, in: *Die Zeit*, Nr. 1, 29. Dezember 1999, S. 3 – 5 sowie Friedrichs, Jürgen: *Globalisierung – Begriff und grundlegende Annahmen*, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte*, Nr. B 33-34/97, 8. August 1997, S. 3 – 11.

³ Vgl. Czempiel, Ernst-Otto: *Global Leadership. Bill Clintons Wiederentdeckung der Außenpolitik*, in: *Blätter für deutsche und internationale Politik*, Nr. 6/1996, S. 707 – 718; ders.: *Rückkehr in die Hegemonie. Zur Weltpolitik der USA unter Präsident Clinton*, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte*, Nr. B 43/1996, S. 25 - 33; Weisser, Ulrich: *Gegen amerikanische Hegemonie*, in: *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, Nr. 289, 11. Dezember 1999, S. 12; Steel, Ronald: *Ohne uns geht es eben nicht*, in: *Die Zeit*, Nr. 45, 1. November 1996, S. 9f; Huntington, Samuel P.: *The Lonely Superpower*, in: *Foreign Affairs*, vol. 78, no. 2, 1999, p. 35 – 49; Nuscheler, Franz: *Eine neue Weltpolitik. Multilateralismus statt Pax Americana*, in: *Internationale Politik*, Nr. 11/1998, S. 10 – 16; Kagan, Robert: *Ein Segen für die Welt*, in: *Die Zeit*, Nr. 29, 9. Juli 1998, S. 11; Heuscr, Uwe Jean/Schwelien, Michael/Vorholz, Fritz: *Supermacht*

Zugleich wächst die Bedeutung globaler Risiken und Fehlentwicklungen, die den Frieden in der Völkergemeinschaft und die Lebensgrundlagen der gesamten Menschheit gefährden. So führte der zu Beginn des 20. Jahrhunderts einsetzende Prozeß des Zerfalls der Imperien und der Dekolonialisierung in Verbindung mit dem Recht der Völker auf nationale Selbstbestimmung zu einer immer stärkeren Fragmentierung der Staatenwelt, der von einer Vielzahl teilweise ungeheuer gewaltsam ausgetragener Konflikte begleitet wird. Auch der bereits erwähnte Trend zur Globalisierung verläuft mitnichten konfliktfrei. Zwar impliziert er die Schaffung neuer internationaler Organisationen und supranationaler Institutionen, um die komplexen Probleme auf regionaler und globaler Ebene adäquat bearbeiten zu können. Andererseits aber bedingt er die Auflösung überkommener Strukturen und traditioneller Identitäten, was häufig Widerstand erregt.

Aus diesem Grundtatbestand des internationalen Systems resultieren mehrere Typen von Problemlagen und Konflikten, welche heute die Außen- und Sicherheitspolitik berühren und herausfordern⁴:

auf dem Egotrip, in: *Die Zeit*, Nr. 52, 19. Dezember 1997, S. 17f; Pinzler, Petra: *Arroganz der Macht*, in: *Die Zeit*, Nr. 43, 21. Oktober 1999, S. 13; dies.: *Der Krach mit Amerika*, in: *Die Zeit*, Nr. 11, 9. März 2000, S. 1; Schmidt, Helmut: *Eine Hegemonie neuen Typs*, in: *Die Zeit*, Nr. 45, 31. Oktober 1997, S. 24; Krylow, Sergej: *Amerika als Herr der Welt*, in: *Die Zeit*, Nr. 22, 27. Mai 2000, S. 11; Ross, Jan: *Protektorat*, in: *Die Zeit*, Nr. 27, 1. Juli 1999, S. 1; Pfaff, William: *Großmacht Europa*, in: *Die Zeit*, Nr. 2, 7. Januar 1999, S. 3; Lüders, Michael: *Faustrecht*, in: *Die Zeit*, Nr. 5, 28. Januar 2000, S. 2; Buchholz, Angelika: *Amerikanischer Imperialismus*, in: *Süddeutsche Zeitung*, Nr. 81, 9. April 1999, S. 23.

⁴ Vgl. Opitz, Peter J.: *Krieg, Terror, Not und Verfolgung sind überall. Historische und politische Dimensionen des Weltflüchtlingsproblems*, in: *Truppenpraxis*, Nr. 3/1993, S. 250 – 257; ders.: *Weltproblem Migration. Neue Dimensionen internationaler Instabilität*, in: Bundesministerium der Verteidigung, Fü S I 3 (Hrsg.): *Reader Sicherheitspolitik*, III.3., S. 8 ff sowie Sommer, Theo: *Stammeskrieg und Weltkultur*, in: *Die*

1. Mit dem Niedergang des Sozialismus griff vor allem in der sogenannten »2. und 3. Welt« eine *ideologische Desorientierung* um sich, die ihren Ausdruck in der Revitalisierung von Nationalismus, Ethnozentrismus und historischen Konfliktlagen, der Gefahr religiös inspirierter Fundamentalismen, Konflikten um die Grenzziehung zwischen säkularem und religiösem Bereich sowie dem (internationalen) Terrorismus fand.
2. Aus der *Kollision von Tradition und Moderne* (»1. versus 3. Welt«) resultieren Konflikte zwischen traditionalen und bürgerlich-kapitalistischen Lebensweisen.
3. Weltweit ist eine *Delegitimation herrschender Eliten* durch Inkompetenz, Korruption und Wertewandel zu konstatieren. In der »2. und 3. Welt« wird darauf einerseits mit Repression, andererseits aber auch mit der Demokratisierung überkommener Machtstrukturen reagiert. In den entwickelten Gesellschaften der »1. Welt« nehmen Politikverdrossenheit, Radikalisierung, Privatismus, Jugend- und Drogenkriminalität zu. Hervorzuheben ist, daß der Kampf um Gesellschaftsform und Macht im Staate das Kriegsgeschehen seit 1945 weltweit am stärksten bestimmte.
4. *Unabhängigkeits-/Sezessionskonflikte*, die ihren Ausdruck in Bürgerkrieg und Terrorismus finden, stellen die zweithäufigste Konfliktform seit 1945 dar.

5. *Territoriale Grenzkonflikte* – „klassische“ Kriege zwischen Staaten
– sind insgesamt sehr selten geworden.
6. Dagegen treten *Hegemonialkonflikte* zwischen regionalen Mittelmächten noch häufiger auf.
7. Schließlich resultieren *geoökonomische und ökologische Konflikte* aus Wirtschaftskrisen, Arbeitslosigkeit, traditioneller Verteilungs- und Ressourcenkonkurrenz, Protektionismus vs. Freihandelspolitik, dem Nord-Süd-Entwicklungsgefälle, der Bevölkerungsexplosion, Umweltverschmutzung und Raubbau an natürlichen Ressourcen.

Das freundliche Antlitz: Schützen, Helfen, Retten als Mission des Militärs im 21. Jahrhundert

Vor dem Hintergrund der neuen Weltlage nach dem Ende des Kalten Krieges veränderten sich Rolle und Funktion von Militär⁵: zum einen geriet die Legitimation der Institution Militär in Zweifel, da sie mit dem Wegfall des Gegners ja ihre Existenzberechtigung verloren zu haben schien. Zum anderen jedoch hat das Militär infolge der politischen und strategischen Umwälzungen einen neuen, veränderten Stel-

⁵ Die nachfolgenden Ausführungen orientieren sich an Däniker, Gustav: *Wende, Golfkrieg. Vom Wesen und Gebrauch künftiger Streitkräfte*, Frankfurt am Main 1992. Eine Zusammenfassung der essentiellen Thesen Dänikers findet sich in: Rose, Jürgen: *Vom Wesen und Gebrauch zukünftiger Streitkräfte*, in: *Truppenpraxis*, Nr. 4/1993, S. 346 – 351.

lenwert im internationalen System bekommen. Die neuen Relationen zwischen Wirtschafts- und Handelsmacht einerseits sowie militärischem Abschreckungs- und Interventionspotential andererseits brachten neue Strategien des Gebrauchs militärischer Macht zu politischen Zwecken hervor.

Idealtypischerweise besteht die Zielsetzung derartiger neuer Strategien in der Konzeption eines Systems politisch kontrollierter militärischer Macht, das geeignet ist, der Versuchung zu illegitimer Gewaltanwendung, die den Weltfrieden und die internationale Sicherheit bedroht, von der Politik, der Strategie und der Struktur der Streitkräfte her derart entgegenzutreten, daß der potentielle Friedensstörer keine Erfolgsaussichten besitzt oder aber schlimmstenfalls durch stabilisierende Gegengewalt neutralisiert werden kann, ohne daß dadurch eine befriedigende und dauernde Friedensregelung verhindert wird.

Dabei ist immer noch und bis auf weiteres von dem empirischen Faktum auszugehen, daß die Nationalstaaten inklusive ihrer Streitkräfte die politischen Hauptakteure im internationalen System darstellen und die Staatengemeinschaft insgesamt oder in Teilen unter Berufung auf die Charta der Vereinten Nationen militärische Gewaltanwendung unter gewissen Umständen weiterhin für notwendig hält und bereit ist, nach Versagen aller anderen Mittel, Streitkräfte einzusetzen. Daraus resultiert die Frage nach der Beschaffenheit, der Einsatzdoktrin und der Qualität zukünftiger Streitkräfte für die neuen Aufgaben im Auftrag der Staatengemeinschaft, da sich diese nicht mehr ausschließlich mit den althergebrachten Methoden militärischen Einsatzes lösen lassen. Es

geht dabei um die Beschreibung fortdauernder und real einsetzbarer militärischer Macht, deren Anwendung nicht nur völkerrechtlichen und humanitären Beschränkungen unterliegt, sondern im Rahmen einer Gesamtstrategie über die militärische Zielsetzung hinaus einen allseitig akzeptablen künftigen Friedenszustand vorzubereiten und zu fördern vermag. Frieden wird in diesem Kontext als die gesicherte Herrschaft des Rechts definiert. Im Zuge dieser Überlegungen sind folgende Tendenzen, die sich im Umgang mit militärischer Macht abzeichnen, ins Kalkül zu ziehen:

1. Allgemein herrscht in den westlichen Demokratien eine Abscheu vor Massenschlächtereien in kriegerischen Konflikten, gleichgültig für welche Zwecke.
2. Totalitäres Denken im machtpolitisch-militärischen Bereich ist weit-hin geächtet. Darüber hinaus stößt die Vorstellung, daß Krieg die Fortsetzung der Politik mit anderen Mitteln sei und somit im Grunde ein natürliches staatliches Verhalten darstelle, bei den zivilisierten Völkern mehr und mehr auf Widerstand.
3. Die rüstungstechnische Entwicklung zu immer größerer Präzision zu steigenden Kosten einerseits, die auf genaue Verifikation gestützte Abrüstungsdynamik andererseits haben die Potentiale für großangelegte militärische Konflikte schrumpfen lassen. Der ungehemmte globale Waffenexport geriet unter Druck. Die besonders auf dem Gebiet von Massenvernichtungswaffen und weitreichenden Träger-

systemen existierende, besorgniserregende Gefahr der Proliferation ist erkannt und Gegenstand umfassender internationaler Gegenmaßnahmen.

4. Potentiell wachsende Gefahren bilden der politisch-ideologische und politisch-religiöse Fundamentalismus, ethnische Konflikte sowie die aus schierer Verzweiflung resultierende Gewaltbereitschaft benachteiligter Menschen und Völker. Obwohl dauerhafte Konfliktlösungen in diesem Bereich nur auf der Basis ausdauernden, komplexen und problemadäquaten politischen Handelns realisierbar sind, kann die Notwendigkeit zur kurzfristigen Anwendung von militärischer Gengewalt nicht ausgeschlossen werden.
5. Das Selbstverständnis des Militärs hat sich insbesondere in den modernen Industriegesellschaften verändert. Nicht mehr die Bereitschaft zum Krieg, sondern eher Vorsicht und Zurückhaltung prägen die Politik der militärischen Führung. Hinzukommt, daß der traditionelle Soldateneid seine unbefristete und unauflösliche Wirkung im Zuge des allgemeinen Wertewandels nach und nach verloren hat. Der Soldat legt ihn nicht mehr auf den Feldherrn oder eine Ideologie, sondern auf den Staat und seine Verfassung ab (Verfassungspatriotismus). Soldaten sollen primär dem Bild vom Staatsbürger in Uniform entsprechen, der seine ethischen Überzeugungen und politischen Vorstellungen auch im Militärdienst nicht preisgibt. Heute nimmt sich der einzelne Soldat, eine Kompanie, ein Regiment oder sogar ein größerer Verband nicht selten die Freiheit zu entscheiden, welche

Befehle befolgt werden und welche nicht. Darüber hinaus ist der Soldat sogar dazu verpflichtet, völkerrechtswidrigen und verbrecherischen Befehlen den Gehorsam zu verweigern⁶.

Das entscheidende Problem stellt heute die innere Einstellung, die Motivation einer Truppe und ihre Identifikation mit dem Auftrag dar. Wenn sie ihrer Führung vertraut und deren Ziele akzeptiert, ist sie zu praktisch allem bereit. Wenn ihre innere Einstellung der Auffassung der politischen oder militärischen Führung widerspricht, kann es zum Aufruhr oder mindestens zur Passivität kommen. Befehle für zweifelhafte Zwecke werden nicht mehr bedingungslos ausgeführt. Im Extremfall solidarisiert sich der Verband sogar mit jenen Zielen, zu deren Durchkreuzung er ursprünglich aufgeboten war. Daraus folgt, daß, wo die Legitimität der Kommandogewalt nicht eindeutig feststeht und die gerechte Sache nicht für jedermann einsichtig ist, das gefürchtete Instrument zum widerspenstigen Haufen wird⁷. Dies be-

⁶ Vgl. Presse- und Informationsamt der Bundesregierung (Hrsg.): *Konferenz über Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa*. Treffen der Staats- und Regierungschefs der Teilnehmerstaaten der KSZE am 5. und 6. Dezember 1994 in Budapest. Budapester Dokument 1994, in: *Bulletin*, Nr. 120/S. 1105, Bonn, 23. Dezember 1994 sowie Pessendorfer, Michael: *Handeln auf Befehl – kriegsvölkerrechtlich ein Rechtfertigungsgrund?*, in: *Österreichische Militärische Zeitschrift*, Nr. 5/1997, S. 539 – 544. In diesem Kontext ist sehr interessant, daß die Chefanklägerin des Haager Kriegsverbrechertribunals geprüft hat, ob und inwieweit gegen die Beteiligten am Krieg der NATO gegen Jugoslawien Anklage erhoben werden mußte; vgl. Truheart, Charles: *Tribunal Reviews Anti-NATO Charges*, in: *International Herald Tribune*, no. 36, 353, Frankfurt, January 20, 2000, p. 1 and 6 (siehe auch unten, Anm. 78). Ähnliche Fragen tauchen auch schon im Zuge der Prozesse gegen die Initiatoren der Aufrufe von Bundeswehrsoldaten zur Desertion während des Krieges der NATO gegen Jugoslawien in den Urteilsbegründungen deutscher Richter auf; vgl. Richter, Nico: *Verdummt in alle Ewigkeit*, in: *Süddeutsche Zeitung*, Nr. 27, 3. Februar 2000, S. 11 sowie Hipp, Dietmar: *Kriminelle Beteiligung*, in: *Der Spiegel*, Nr. 12/2000, 20. März 2000, S. 29.

⁷ Vgl. hierzu auch Creveld, Martin van: *Von der Veränderung der Kriege*, in: *Bw Aktu-*

deutet einerseits, daß Militär in zunehmendem Maße nicht mehr für die Verwendung zu willkürlichen politischen Zwecken zur Verfügung steht, andererseits, daß generell die Motivation für den Einsatz im Rahmen kriegerischer Interventionen nicht mehr automatisch gegeben ist. Die Einsatzbereitschaft von Streitkräften wird deshalb zukünftig in entscheidendem Maße von gelungener Sinnvermittlung und Legitimationsbeschaffung – unter anderem im Rahmen der politischen Bildung – abhängen.

6. Der Auftrag des Militärs hat sich gravierend verändert. Die Mission des Soldaten des 21. Jahrhunderts wird vor allem im Schützen, Helfen, Retten gesehen. Leitbild des Militärs soll zukünftig sein immer gezielterer und wirksamerer Beitrag zur Friedenswahrung oder Friedenswiederherstellung sowie zur Sicherung eines lebenswerten Daseins der Völker darstellen. Krieger, Kämpfer und reine Techniker des Schlachtfeldes sind zunehmend weniger gefragt als ein neuer Soldatentyp, den man als „miles protector“⁸ bezeichnen kann, der durch seinen Einsatz Schutz gewährt, aber mit derselben Energie und Kompetenz, mit der er Kampfaufgaben meistert, auch zur Hilfeleistung und Rettung fähig ist. Dies bedeutet, daß die Legitimation des Militärs zwar weiterhin auf seiner Aufgabe beruht, destruktiver Ge-

ell, Nr. 10, 6. März 2000, S. 8. Dort führt dieser aus: „Man kann keinen Krieg führen, wenn die Soldaten im Krieg nicht fühlen, daß sie Recht haben. Denn wenn sie nicht überzeugt sind, daß sie Recht haben, lassen sie sich nicht töten. Und wenn sie nicht bereit sind zu sterben, kann man natürlich keinen Krieg führen. Keiner ist oder war je so dumm, sich für eine ungerechte Sache aufzuopfern.“

⁸ Däniker, Gustav: *Wende Golfkrieg. Vom Wesen und Gebrauch zukünftiger Streitkräfte*, Frankfurt am Main 1992, S. 185.

walt mit schützender Gegengewalt entgegenzutreten und so Leib und Leben, Recht und Freiheit zu schützen, aber die Aufgaben von humanitärer Hilfeleistung und Rettungseinsätzen in politischen und natürlichen Katastrophenfällen gleichrangig danebentreten. In diesem Kontext wurde neuerdings die These vom „militärischen Humanismus“⁹ formuliert: „Es entsteht eine neuartige, postnationale Politik des militärischen Humanismus – des Einsatzes transnationaler Militärmacht mit dem Ziel, der Beachtung der Menschenrechte über nationale Grenzen hinweg Geltung zu verschaffen. ... Und Krieg wird zur Fortsetzung der Moral mit anderen Mitteln.“¹⁰

Die häßliche Fratze: Kriegerischer Interventionismus im Zeichen von Geopolitik und Geoökonomie

Geradezu exemplarisch untermauert der tschechische Präsident Václav Havel die These vom „militärischen Humanismus“, wenn er über den Interventionskrieg der NATO gegen Jugoslawien schreibt: „Aber kein Mensch mit profundem Verstand kann eines leugnen: Dies war der erste Krieg, der nicht im Namen von Interessen, sondern im Namen von Prinzipien und Werten geführt worden ist.“¹¹ Seine Aussa-

⁹ Vgl. Beck, Ulrich: *Über den postnationalen Krieg*, in: *Blätter für deutsche und internationale Politik*, Nr. 8/1999, S. 987.

¹⁰ Beck, Ulrich: *Über den postnationalen Krieg*, in: *Blätter für deutsche und internationale Politik*, Nr. 8/1999, S. 987.

¹¹ Havel, Václav: *Mensch, Staat und Gott*, in: *Die Welt*, 7. März 2000. Ebenso Enzensberger, Hans Magnus: *Ein seltsamer Krieg. Zehn Auffälligkeiten*, in: Schirrmacher,

ge illustriert das grundlegende Legitimationsmuster, mit dem der 79tägige Luftkrieg der NATO mit den 38.400 Einsätzen (davon 10.484 Luftangriffe, bei denen 23.614 Abwurfwaffen eingesetzt wurden)¹² gegen Jugoslawien begründet worden war: nämlich als ein Krieg – manche sprechen gar von einem Kreuzzug¹³ – im Namen der Menschenrechte gegen eine Macht des Bösen, einen „Schurkenstaat“ laut der von der atlantischen Hegemonialmacht präferierten Terminologie. Aber hat hier tatsächlich nichts weiter stattgefunden als ein ausschließlich aus moralischen Erwägungen gespeister Interventionskrieg zur Verhinderung einer sogenannten „humanitären Katastrophe“¹⁴, bei dem (nationale) Interessen angeblich keine Rolle gespielt haben sollen?

Im Folgenden soll daher am Beispiel des NATO-Krieges gegen Jugoslawien untersucht werden, inwieweit unter dem Rubrum der „humanitären Intervention“ rsp. des „militärischen Humanismus“ der implizite Versuch unternommen wurde, ein neues Paradigma militärischer Gewaltanwendung zu entfalten und zugleich mit der unabdingbaren

Frank (Hrsg.): *Der westliche Kreuzzug. 41 Positionen zum Kosovo-Krieg*. Stuttgart 1999, S. 28.

¹² Vgl. International Criminal Tribunal for the former Yugoslavia (ICTY) (ed.): Final Report to the Prosecutor by the Committee Established to Review the NATO Bombing Campaign Against the Federal Republic of Yugoslavia (im Internet unter <http://www.un.org/icty/pressreal/nato061300.htm>).

¹³ Schirrmacher, Frank (Hrsg.): *Der westliche Kreuzzug. 41 Positionen zum Kosovo-Krieg*, Stuttgart 1999. Ulrich Beck spricht in diesem Kontext von „demokratischen Kreuzzügen“; vgl. ders.: *Über den postnationalen Krieg*, in: *Blätter für deutsche und internationale Politik*, Nr. 8/1999, S. 987.

¹⁴ Der Begriff stellt eine *Contradiccio in adiecto* - man könnte auch sagen: groben Unfug - dar und illustriert vor allem eines: die intellektuelle Impotenz desjenigen, der ihn benutzt. Eine Katastrophe mag schrecklich, riesig, grauenhaft oder was auch immer sein, eines ist sie auf gar keinen Fall: humanitär.

politischen Legitimation zu versehen.

Zunächst gilt es, die dem NATO-Krieg gegen Jugoslawien zugrundeliegenden Interessenlagen zu identifizieren. Als notwendig hierzu erweist sich ein Perspektivenwechsel, der bedingt, daß nicht mehr „der Westen“ auf der einen Seite als Akteur betrachtet wird und „die Serben“ auf der anderen, sondern daß der Focus auf die Konstellation der westlichen Akteure untereinander, insbesondere aber das Verhältnis zwischen den USA und der Europäischen Union, gerichtet wird.

Der Einfluß der USA war entscheidend dafür, daß die NATO im März 1999 angesichts der massiven serbischen Repressions- und Vertreibungspolitik gegenüber der albanischen Bevölkerungsmehrheit im Kosovo einen völkerrechtlich sehr zweifelhaften Angriffskrieg aus „humanitären Gründen“ gegen die Bundesrepublik Jugoslawien – ein souveränes Mitglied der Vereinten Nationen – eröffnete¹⁵, nachdem die Vereinigten Staaten die Glaubwürdigkeit desjenigen Instruments in Gefahr gesehen hatten, das sie im Hinblick auf Europa traditionell als das wichtigste und entscheidende ihrer Diplomatie, ihrer Führung und ihres Einflusses sowie der Verteidigung gegen ideologische und militä-

¹⁵ Vgl. Schmidt-Eenom, Erich: *Kosovo-Krieg und Interesse. Einseitige Anmerkungen zur Geopolitik*, in: Bittermann, Klaus/Deichmann, Thomas (Hrsg.): *Wie Dr. Joseph Fischer lernte, die Bombe zu lieben*, Berlin 1999, S. 98f sowie Schmid, Michael: *Dieser Krieg war weder hilfreich noch notwendig*, in: *4/3 – Fachzeitschrift zu Kriegsdienstverweigerung, Wehrdienst und Zivildienst*, Nr. 1, März (1. Quartal) 2000, S. 33f.

Mittlerweile hat der Ausschuß für Auswärtige Angelegenheiten des britischen Unterhauses eingeräumt, daß die Bombardierung Jugoslawiens illegal gewesen ist und der NATO-Luftkrieg weder der defensiven Zielsetzung der Allianz noch den Regeln des internationalen Rechts entsprochen habe; vgl. Levine, Tom/Braune, Gerd: *Zweifel am NATO-Einsatz im Kosovo mehrten sich*, in: *Frankfurter Rundschau*, 8. Juni 2000.

rische Bedrohungen betrachten¹⁶. Zugleich gelang es den USA, im „Neuen Strategischen Konzept (MC 400/2)“ der NATO vom Frühjahr 1999¹⁷ die unter den europäischen Partnern mitnichten umstrittene Kriseninterventionsrolle der Allianz auf Dauer zu verankern, wobei sich die Allianz obendrein auch künftig das Recht vorbehält, im Ausnahmefall bei zwingender Notwendigkeit und auf der Basis eines Konsensbeschlusses der Bündnispartner auch ohne explizites Mandat des Sicherheitsrates der Vereinten Nationen militärisch zu intervenieren¹⁸.

Analysiert man den mehrmonatigen Interventionskrieg, den die Nordatlantische Allianz unter Regie der USA¹⁹ im Kosovo geführt hat, so lässt sich unterhalb der weichen Schale humanitärer und moralischer Legitimationsmuster, mit denen eine zumeist nur oberflächlich informierte Öffentlichkeit abgespeist wurde, ein harter Kern realpolitischer

¹⁶ Vgl. Meier-Walser, Reinhard C./Lange, Klaus: *Die Osterweiterung der NATO. Die Positionen der USA und Rußlands*, Aktuelle Analysen 3, München 1996, S. 12; Livingston, Robert Gerald: *Die Ostküste bestimmt die Außenpolitik*, in: *Die Zeit*, Nr. 6/1996, S. 10 sowie die Ausführungen Egon Bahrs in einem ZEIT-Interview unter dem Titel „*Es wäre ein riesiger Fehler*“, in: *Die Zeit*, Nr. 19/1997, S. 4.

¹⁷ Vgl. hierzu NATO Office of Information and Press (ed.): *Das strategische Konzept des Bündnisses*, in: *NATO Brief*, Nr. 2, Sommer 1999, S. D 7 - D 13 sowie ders.: *Initiative zur Verteidigungsfähigkeit*, in: *NATO Brief*, Nr. 2, Sommer 1999, S. D 16.

¹⁸ Vgl. Kamp, Karl-Heinz: *Die NATO nach Kosovo. Die künftige Rolle deutscher Streitkräfte im Bündnis*, in: *Information für die Truppe*, Nr. 9-10/1999, S. 5.

¹⁹ Vgl. hierzu unter anderem die äußerst detaillierte Beschreibung des Prozesses der Zielauswahl und Einsatzplanung im Verlaufe des Luftkrieges im Beitrag von Ignatjicff, Michael: *Der gefesselte Kriegsherr*, in: *Die Zeit*, Nr. 33, 12. August 1999, S. 11 - 13.

Sehr aufschlußreich im Hinblick auf die Perzeption und Interpretation des Interventionskrieges der NATO außerhalb der westlichen Hemisphäre ist der Beitrag des Japaners Tan Minoguchi: *Die Handschrift des großen Bruders. Warum Asien den Kosovo-Krieg ganz anders interpretiert*, in: *Süddeutsche Zeitung*, Nr. 112, 18. Mai 1999, S. 17. Minoguchi merkt an dieser Stelle an, daß in Asien der Krieg als ein amerikanischer wahrgenommen wird, nicht weil die US-Soldaten die erste Geige spielen, sondern wegen des moralisierenden Weltbildes, das ihm zugrunde liegt.

Kalküle identifizieren, die das Handeln der amerikanischen Administration determinierten²⁰.

Erstmalig ist es auf Druck der USA gelungen, eine kriegerische Intervention der Nordatlantischen Allianz ohne ein Mandat der UNO oder der OSZE ins Werk zu setzen. Damit war die auf Multilateralismus angelegte UNO, insbesondere der laut Charta der Vereinten Nationen für die internationale Friedenssicherung allein zuständige Sicherheitsrat, in dem „nach der Verschiebung der Machtbalance nach dem Kalten Krieg Rußland und China ein der neuen Kräftekonstellation unziemliches Veto-Recht ... behielten“²¹, entmachtet. Die „Verachtung der Führungsmacht gegenüber dem Regelwerk internationaler Ordnung“²² hat mittlerweile dramatische Ausmaße angenommen: „Der Internationale Gerichtshof, die UNO und andere Institutionen seien unerheblich geworden, erklärten die obersten US-Behörden unumwunden, weil sie nicht länger den US-Vorgaben folgen würden, wie dies noch in den ersten Nachkriegsjahren der Fall war.“²³ Der Präsident des American Enterprise Institute und ehemalige Undersecretary of State John

²⁰ Vgl. hierzu auch die Analyse von Schmid, Michael: *Dieser Krieg war weder hilfreich noch notwendig*, in: 4/3 – Fachzeitschrift zu Kriegsdienstverweigerung, Wehrdienst und Zivildienst, Nr. 1, März (1. Quartal) 2000, S. 33.

²¹ Vgl. Schmidt-Eenbom, Erich: *Kosovo-Krieg und Interesse. Einseitige Anmerkungen zur Geopolitik*, in: Bittermann, Klaus/Deichmann, Thomas (Hrsg.): *Wie Dr. Joseph Fischer lernte, die Bombe zu lieben*, Berlin 1999, S. 99.

²² Chomsky, Noam: *Krieg auf dem Balkan. Die USA und das Völkerrecht*, in: Bittermann, Klaus/Deichmann, Thomas (Hrsg.): *Wie Dr. Joseph Fischer lernte, die Bombe zu lieben*, Berlin 1999, S. 119.

²³ Chomsky, Noam: *Krieg auf dem Balkan. Die USA und das Völkerrecht, Krieg auf dem Balkan*, in: Bittermann, Klaus/Deichmann, Thomas (Hrsg.): *Wie Dr. Joseph Fischer lernte, die Bombe zu lieben*, Berlin 1999, S. 119.

Bolton vertritt gar die Auffassung, daß „laut US-Verfassung ... internationale Verträge für die USA höchstens politisch, niemals aber rechtlich bindend [seien]: Wenn sich Washington trotzdem an multinationale Vereinbarungen halte, dann nur aus eigenem Interesse.“²⁴ Die Vereinigten Staaten implementieren somit rigoros ihre Politik des Unilateralismus, die auf eine Befreiung von den Fesseln der Einbindung in die Regelwerke internationaler Organisationen Hand in Hand mit der Maximierung des autonomen Entscheidungsspielraums für die amerikanische Außenpolitik abzielt²⁵. Der ehemalige Generalsekretär der Vereinten Nationen, Boutros-Ghali, merkt hierzu an, daß „die USA keine Diplomatie brauchen; Macht genügt“, und weist anschließend darauf hin, daß „das Römische Imperium ... keine Diplomatie [brauchte]. Und die USA auch nicht. Diplomatie wird von einer imperialen Macht als Zeit- und Prestigeverlust, als Zeichen von Schwäche wahrgenommen.“²⁶

Parallel zur Suspendierung der Vereinten Nationen wurde durch

²⁴ Anonym: *Solo für die Supermacht*, in: *Die Woche*, 21. Januar 1999.

²⁵ Zur strategischen Konzeption amerikanischer Außen- und Sicherheitspolitik in der Ära der Clinton-Administration vgl. Rose, Jürgen: *Amerika, das Rom der Moderne? Zur Frage des imperialen Charakters der Außen- und Sicherheitspolitik der USA in der Ära Clinton*, in: *W&F – Wissenschaft und Frieden*, Nr. 6/1999, Dossier Nr. 32. Der Vizepräsident der Parlamentarischen Versammlung der OSZE, Willy Wimmer, prangert diese Politik der Vereinigten Staaten als „Selbstjustiz“ an; vgl. ders.: *Das Verhalten der USA grenzt an Selbstjustiz*, in: *Berliner Zeitung*, 23. Februar 1999. Sehr aufschlußreich sind auch ein Beitrag unter dem Titel „*Solo für die Supermacht*“ in: *Die Woche* vom 21. Januar 1999 sowie Nuscheler, Franz: *Eine neue Weltpolitik. Multilateralismus statt Pax Americana*, in: *Internationale Politik*, Nr. 11/1998, S. 10 – 16.

²⁶ Boutros-Ghali, Boutros: *Unvarnished. A US-UN Saga*, 1999 zit. n. Paech, Norman: *Neue NATO-Strategie – Neues Völkerrecht*, in: Hösl, Joachim/Paech, Norman/Stuby, Gerhard: *Der gerechte Krieg?*, Bremen 2000, S. 48.

den Beschuß der NATO zum Angriff auf die Bundesrepublik Jugoslawien ein Präzedenzfall für die Selbstmandatierung des zentralen Instruments amerikanischer Machtprojektion für internationale Krisen- und Kriegsinterventionseinsätze in künftigen Konflikten geschaffen²⁷.

Im Verlaufe des Luftkrieges gegen Jugoslawien wurden sowohl die Kohäsion und Solidarität der Atlantischen Allianz, inklusive ihrer gerade erst beigetretenen Neumitglieder, als auch die militärische Effektivität und technologische Suprematie des mächtigsten Militärbündnisses der Welt eindrucksvoll demonstriert. Daß die NATO mittlerweile die Effizienz und Effektivität ihrer Luftkriegsoperationen in ihren eigenen Analysen wesentlich kritischer bewertet²⁸, steht nicht im Widerspruch zu vorstehender Einschätzung, denn würden die NATO und insbesondere die amerikanischen Militärs der Öffentlichkeit und vor allem den für den Verteidigungshaushalt verantwortlichen Politikern eine perfektionistische Darstellung des Kosovo-Krieges präsentieren, entfielen wesentliche Legitimationsgründe für die exorbitanten Bud-

²⁷ Vgl. Kühne, Winrich: *Humanitäre NATO-Einsätze ohne Mandat?*, Stiftung Wissenschaft und Politik, SWP – 3096, März 1999, S. 5 sowie Veremis, Thanos: *Milosevic und die Zukunft der NATO*, in: *Die Zeit*, Nr. 24, 10. Juni 1999, S. 17.

²⁸ Vgl. Anonym: *Revidierte Schadensbilanz der Nato zu «Allied Force»*, in: *Neue Zürcher Zeitung*, Nr. 216, 17. September 1999, S. 4; Stelzenmüller, Constanze: *Lernt Europa? Drei Berichte decken Fehler und Schwächen bei den Beteiligten am Kosovo-Krieg auf*, in: *Die Zeit*, Nr. 8, 17. Februar 2000; Erler, Gernot: *Vom Sieg, der kein Modell sein kann. Der Kosovo-Krieg und die Folgen*, in: *Frankfurter Rundschau*, 9. September 1999; Meuter, Thomas: *Allied Force-Erfahrungen*, in: *Wehrtechnik & Beschaffung*, Ständige Beilage des Behörden Spiegel, Nr III/16. Jahrgang, 10. Woche, März 2000, S. BXXIII sowie Department of Defense (ed.): *Kosovo/Operation Allied Force After-Action Report*, Report to Congress, Washington, 31 January, 2000 (im Internet unter <http://www.defenselink.mil/pubs/kaar02072000.pdf>).

getforderungen²⁹ zur Weiterentwicklung der ohnehin schon weit überlegenen Rüstungstechnologien und zum Ausbau der gigantischen Waffenarsenale.

Zudem übersehen diejenigen, welche die angeblich mangelnde Effektivität der NATO-Luftkriegsführung gegen die serbischen Streitkräfte und paramilitärischen Einsatzkommandos monieren, daß ihre Kritik eine implizite Prämisse enthält: daß nämlich der Kampf gegen die gegnerischen Streitkräfte auf dem Gefechtsfeld eine tatsächliche Priorität in der NATO-Zielplanung eingenommen hat. Indes ist unter dem Aspekt der Ökonomie des Krieges der zudem mit erheblichen Verlustrisiken verbundene Einsatz horrend teurer Luftkriegsmittel gegen einzelne, vergleichsweise billige bodengebundene Waffensysteme oder kleine Kampfverbände aufgrund der miserablen »cost exchange ratio« reichlich ineffizient. Zu Recht merken Experten deshalb im Hinblick auf die NATO-Luftkriegsführung an, daß zu hinterfragen sei, „ob die Luftwaffe zur Zerstörung einzelner Systeme schwerer Waffen „mißbraucht“ wurde, ...“³⁰. Viel vorteilhafter stellt sich die »cost ex-

²⁹ So soll allein der Verteidigungshaushalt der USA von 262,6 Mrd. USD im Jahr 1999 um 56,3 Mrd. USD auf die gigantische Summe von 318,9 Mrd. USD im Jahr 2005 gesteigert werden (dies entspricht mehr als dem Vierzehnfachen der gegenwärtigen Verteidigungsausgaben der Bundesrepublik Deutschland); vgl. hierzu Anonym: *Verteidigungshaushalt der USA*, in: *Soldat und Technik*, Nr. 9/1999, S. 516. Im Bericht des Pentagon an den amerikanischen Kongreß findet sich dieses Argumentationsmuster wieder: vielfach wird einerseits darauf verwiesen, daß mit Hilfe von Präzisionswaffen vor allem ortsfeste Ziele erfolgreich bekämpft werden konnten, andererseits werden die Defizite – vor allem hinsichtlich der Bekämpfung mobiler Ziele – hervorgehoben, um daraus die Notwendigkeit zur Weiterentwicklung und Verbesserung der High Tech-Waffen abzuleiten; vgl. Department of Defense (ed.): *Kosovo/Operation Allied Force After-Action Report*, Report to Congress, Washington, 31 January, 2000 (im Internet unter <<http://www.defenselink.mil/pubs/kaar02072000.pdf>>)

³⁰ Gustenau, Gustav E.: *Politisch-strategische Überlegungen zur Operation „Allied*

change ratio« indessen im Hinblick auf die Zerstörung von Infrastrukturzielen dar: Hier übersteigt der angerichtete Schaden in aller Regel bei weitem die für die Zerstörung aufzuwendenden Kosten und Risiken. Unter dieser Perspektive vermag daher die Strategie der NATO für die Luftkriegsführung gegen Jugoslawien, welche mit Priorität auf die flächendeckende und umfassende Zerstörung von infrastrukturellen »high value targets«³¹ abzielte, nicht zu verwundern. Bestätigt wird dieser Befund durch die Tatsache, daß von insgesamt 10.484 Luftangriffseinsätzen, die von der NATO während des 79tägigen Luftkrieges geflogen wurden, nur 2.155 gegen gepanzerte und ungepanzerte Fahrzeuge sowie Artilleriestellungen, also militärische Ziele unmittelbar auf dem Gefechtsfeld, erfolgten³² – dies entspricht gerade einmal 20%.

In diesem Kontext ist ein Blick auf die derzeit gültige Luftkriegsdoktrin der U.S. Air Force höchst aufschlußreich. Entwickelt worden war diese bereits im Frühjahr 1988 von dem damaligen Colonel

Force“, in: Reiter, Erich (Hrsg.): *Der Krieg um das Kosovo 1998/99*, Mainz 2000, S. 86.

³¹ Zur Schadens- und Verlustbilanz des Luftkrieges der NATO vgl. Feichtinger, Walter: *Die militärstrategische und operative Entwicklung im Konfliktverlauf*, in: Reiter, Erich (Hrsg.): *Der Krieg um das Kosovo 1998/99*, Mainz 2000, S. 125; Meuter, Thomas: *Allied Force-Erfahrungen*, in: *Wehrtechnik & Beschaffung*, Ständige Beilage des Behörden Spiegel, Nr III/16. Jahrgang, 10. Woche, März 2000, S. BXXIII; Department of Defense (ed.): *Kosovo/Operation Allied Force After-Action Report*, Report to Congress, Washington, 31 January, 2000, p. 80 - 88 (im Internet unter <http://www.defenselink.mil/pubs/kaar02072000.pdf>) sowie Human Rights Watch (ed.): *Civilian Deaths in the NATO Air Campaign* (im Internet unter <http://www.hrw.org/hrw/reports/2000/nato/>).

³² Vgl. Meuter, Thomas: *Allied Force-Erfahrungen*, in: *Wehrtechnik & Beschaffung*, Ständige Beilage des Behörden Spiegel, Nr III/16. Jahrgang, 10. Woche, März 2000, S. BXXIII. Im einzelnen erfolgten 181 Angriffe auf Panzer, 317 auf gepanzerte Fahrzeuge, 800 auf nicht gepanzerte Militärfahrzeuge und 857 auf Artilleriestellungen.

John A. Warden III³³, dessen Überlegungen in der Folge den strategischen Luftkrieg gegen den Irak 1991 im Verlaufe der Operation »Desert Storm« entscheidend prägen sollten³⁴. Den Kern des strategischen Ansatzes Wardens stellt sein sogenanntes „Fünf-Ringe-Modell“³⁵ dar: Ausgehend von einer systemtheoretischen Betrachtungsweise beschreibt Warden einen potentiellen Gegner als ein System konzentrisch angeordneter Ringe, deren strategische Relevanz von innen nach außen abnimmt. Angewendet auf einen feindlichen Staat definiert Warden dieses System der gestaffelten Ringe folgendermaßen: Im Zentrum befindet sich die politische und militärische Führungsspitze. Darum herum gruppieren sich die Schlüssel-Industrie³⁶, die Transport-Infrastruktur, die Zivilbevölkerung und ganz außen das Militär. Aus der Wichtigkeit dieser Elemente im Hinblick auf die Überlebensfähigkeit des Staates sowie aus ihrer Verwundbarkeit gegenüber Luftangriffen leiten sich direkt die Zielprioritäten für den strategischen Luftkrieg ab. Hervorzuhe-

³³ Warden wurde später General und Kommandeur des Air Command and Staff College an der Air University, Maxwell AFB, Alabama; 1995 wurde er pensioniert.

³⁴ Vgl. hierzu Schwarzkopf, Norman H.: *Man muß kein Held sein*, München 1992, S. 422ff; Clancy, Tom: *Fighter Wing. Eine Reise in die Welt der modernen Kampfflugzeuge*, München 1996², S. 69-98 sowie Bläß, Klaus-Dieter/Güttler, Ralf/Kuennbecke, Barbara J./Merkle, Roland: *Luftmacht im Golfkonflikt*, in: Zehrer, Hartmut (Hrsg.): *Der Golfkonflikt*, Herford und Bonn 1992, S. 125 -183.

³⁵ Vgl. hierzu Warden, John A.: *The Enemy as a System*, Maxwell 1998 (im Internet unter <<http://www.cdsar.af.mil/ajp1/warden.html>>); ders.: *Air Theory for the Twenty-first Century*, Maxwell 1998 (im Internet unter <<http://www.cdsar.af.mil/battle/chhp4.html>>) sowie Clancy, Tom: *Fighter Wing. Eine Reise in die Welt der modernen Kampfflugzeuge*, München 1996², S. 77f.

³⁶ Im Zuge der Weiterentwicklung seines Ansatzes modifizierte Warden diese ursprünglich mit dem Terminus „key production“ bezeichnete Kategorie mittlerweile zu „organic essentials“, um den Unterschied zu „normal production“ und „infrastructure“ deutlicher herauszuarbeiten. Unter die Kategorie der „organic essentials“ fallen primär die Stromerzeugung und die petrochemische Industrie.

ben ist, daß diese Luftkriegsdoktrin ganz bewußt auf die Zerstörung der Lebensgrundlagen eines Staates abzielt und insbesondere auch die Zivilbevölkerung selbst zum expliziten Ziel deklariert. Andererseits rückt das gegnerische Militär auf der Liste der Zielprioritäten ganz nach hinten. Die Begründung hierfür ist schlagend: „Contrary to Clausewitz, destruction of the enemy military is not the essence of war; the essence of war is convincing the enemy to accept our position, and **fighting his military forces is at best a means to an end and at worst a total waste of time and energy.**“³⁷ Analysiert man die NATO-Luftkriegsführung gegen Jugoslawien unter Zugrundelegung der skizzierten Luftkriegsdoktrin der USA, so offenbart sich deren geradezu atemberaubende Kongruenz. Zugleich wird deutlich, daß die Kritik an der angeblich mangelnden Effektivität der NATO-Luftangriffe gegen die militärischen und paramilitärischen Verbände der Serben im Kosovo ins Leere läuft.

Die siegreiche Beendigung des Krieges zu den von der NATO diktierten Konditionen³⁸ untermauert darüber hinaus die Führungsrolle und den absoluten Dominanzanspruch der USA im Bündnis selbst³⁹, da

³⁷ Warden, John A.: *Air Theory for the Twenty-first Century*, Maxwell 1998 (im Internet unter <http://www.cdsar.af.mil/battle/chhp4.html>); Hervorhebung nicht im Original.

³⁸ Relativiert wird dieser Anspruch bis zu einem gewissen Grade dadurch, daß für das letztendliche Einlenken des jugoslawischen Präsidenten vor allem die Erkenntnis ausschlaggebend war, daß Rußland nicht bereit war, sich zugunsten der serbischen Position in eine offene Konfrontation mit dem Westen zu begeben; vgl. Blome, Nikolaus/Middel, Andreas: „*warum haben wir den Krieg gewonnen?*“ Die Kosovo-Bilanz der Nato bringt immer neue Details ans Licht. Mit der „Operation Matrix“ und dem „Geheimkommando Solo“ sollte Milosevic besiegt werden, in: *Die Welt*, 22. März 2000, S. 12.

³⁹ Kister, Kurt: *Noch steht die Kriegskoalition*, in: *Süddeutsche Zeitung*, Nr. 88, 17./18. April 1999, S. 4 sowie Schmid, Michael: *Dieser Krieg war weder hilfreich noch notwendig*, in: 4/3 – *Fachzeitschrift zu Kriegsdienstverweigerung, Wehrdienst und Zivil-*

diese nahezu alle Schlüsselressourcen, angefangen von Mitteln strategischer Aufklärung über Luftbetankung, elektronische Kriegsführung bis hin zu präzisionsgelenkter Munition, bereitgestellt hatten. Darüber hinaus wurde der Prozeß der Zielaufklärung, Zielauswahl und Zielplanung für den Luftkrieg völlig von amerikanischen Akteuren kontrolliert⁴⁰.

Den USA ist es mit Hilfe ihrer beispiellos überlegenen Rüstungstechnologie gelungen, ein neues Paradigma der Kriegsführung in der NATO zu etablieren, welches Doktrinen entspricht, die zuvor in den amerikanischen Streitkräften unter den Terminen »Revolution in Military Affairs«, »Joint Vision 2010«, »Concept for Future Joint Operations« und »Force XXI«⁴¹ entwickelt wurden. Die strategische Zielsetzung dieser Konzeptionen besteht im Kern darin, “[to] provide America with the capability to dominate an opponent across the range of military operations. This Full Spectrum Dominance will be the key characteristic we seek for our Armed Forces in the 21st century.”⁴²

Mit Hilfe von in ihrer strategischen Relevanz kaum zu überschätzenden High-Tech Waffensystemen, auf welche die USA und ihre

dienst, Nr. 1, März (1. Quartal) 2000, S. 33.

⁴⁰ Vgl. hierzu Ignatieff, Michael: *Der gefesselte Kriegsherr*, in: *Die Zeit*, Nr. 33, 12. August 1999, S. 11 – 13 sowie Department of Defense (ed.): *Kosovo/Operation Allied Force After-Action Report*. Report to Congress, Washington, 31 January, 2000 (im Internet unter <http://www.defenselink.mil/pubs/kaar02072000.pdf>).

⁴¹ Aus Platzgründen können diese Konzeptionen an dieser Stelle nicht weiter erörtert werden; vgl. hierzu Rose, Jürgen: *Amerika, das Rom der Moderne? Zur Frage des imperialen Charakters der Außen- und Sicherheitspolitik der USA in der Ära Clinton*, in: *W&F – Wissenschaft und Frieden*, Nr. 6/1999, Dossier Nr. 32, S. 6f sowie Götz, Rainer: *Force XXI: Die US Army der Zukunft*, in: *Truppenpraxis/Wehrausbildung*, Nr. 7-8/1999, S. 533 – 536.

⁴² Vgl. Shalikashvili, John M.: *Joint Vision 2010, 2010. America's Military: Preparing For Tomorrow*, Washington D. C., January 1996.

Rüstungsindustrie ein Quasi-Monopol besitzen, werden die Kriege der Zukunft aus der Distanz, mit überlegenen, weltraum- und luftgestützten Aufklärungsmitteln, modernster Informations- und Führungstechnologie sowie konkurrenzlos überlegenen Luftkriegsmitteln und unter Vermeidung eigener sowie Minimierung gegnerischer Verluste geführt werden. Da die Verfügungsgewalt über derartige Waffensysteme nahezu ausschließlich bei den amerikanischen Streitkräften liegt, wird die Federführung hinsichtlich der Fortentwicklung der Strategie und der operativen Konzeptionen der NATO auf absehbare Zeit bei den USA verbleiben⁴³. Bodengebundene Streitkräfte, in der Masse zukünftig gestellt von den europäischen Alliierten, werden unter dem Kommando des stets von einem amerikanischen General gestellten SACEUR⁴⁴ erst nach der Kapitulation des Gegners zum Zwecke der Stabilisierung und Absicherung einer Waffenstillstandsvereinbarung oder Friedensrege-

⁴³ Exemplarisch läßt sich dies am Einsatz der Stealth-Bomber B-2 »Spirit« verdeutlichen, die direkt von ihrer Einsatzbasis Whiteman AFB in Missouri, USA aus ihre Ziele in Jugoslawien angriffen, ohne daß die NATO auch nur im geringsten Einfluß auf diese Einsätze besaß. Die Einsätze der Bomber wurden ausschließlich von US-Stäben geplant und geleitet. Für die Operationen der Bomber wurden bestimmte Bereiche des Luftraums komplett gesperrt, kein nicht-amerikanisches Flugzeug durfte sich ihnen nähern; vgl. hierzu Marquard, Rudolf: *Geheimnisse um den US-Bomber B-2*, in: *Loyal*, Nr. 6/1999, S. 10. Zu den Charakteristika des Bombers selbst vgl. das einschlägige US Air Force Fact Sheet (im Internet unter http://www.af.mil/news/factsheets/B_2_Spirit.html). Insgesamt flogen die B-2 Bomber 45 Einsätze, bei denen sie 656 JDAMs (Joint Direct Attack Ammunition, Typbezeichnung GBU-31; es handelt sich um eine mittels Satellitennavigation (GPS – Global Positioning System) hochpräzise gesteuerte 2000 lbs Bombe) auf „critical targets“ in der Republik Jugoslawien abwarf; vgl. Department of Defense (ed.): *Kosovo/Operation Allied Force After-Action Report*, Report to Congress, Washington, 31 January, 2000, p. 91 sowie p. 122ff (im Internet unter <http://www.defenselink.mil/pubs/kaar02072000.pdf>)

⁴⁴ Supreme Allied Commander, Europe.

lung sowie zur sogenannten „Kriegsfolgenbereinigung“⁴⁵ zum Einsatz kommen. Unter Berücksichtigung dieses Kontexts stellt die vorzeitige Ablösung des **Heeresgenerals** Wesley Clark vom Dienstposten des SACEUR und dessen Ersatz durch den **Luftwaffengeneral** Joseph W. Ralston⁴⁶ keineswegs eine zufällige Entscheidung dar, sondern unterstreicht nur zu deutlich die amerikanische Auffassung, daß auch bei künftiger Interventionen der NATO der Luftkrieg den präferierten Modus der Kriegsführung bilden wird⁴⁷.

Aus Sicht der USA besteht ein nicht zu unterschätzender Effekt dieses Krieges selbstredend darin, daß von ihm vor allem die amerikanische Rüstungsindustrie in ganz erheblichem Umfange profitiert. Während des Luftkriegs kamen überwiegend enorm teure Präzisionswaffen zum Einsatz, die nahezu ausschließlich aus US-amerikanischer Produktion stammten. So verschossen beispielsweise die deutschen und amerikanischen Luftstreitkräfte etwa 800 »AGM-88 HARM« Anti-

⁴⁵ Radow, Gero von/Stelzenmüller, Constanze: *Zivis fürs Grobe*, in: *Die Zeit*, Nr. 12, 16. März 2000, S. 17.

Diese Schlußfolgerung korrespondiert mit einer auf der Analyse des Golfkrieges 1991 beruhenden Prognose im Hinblick auf die zukünftige Rolle der Luftstreitkräfte, die wie folgt lautete: „Wenn Luftstreitkräfte unter Einsatz modernster Technik derartig erfolgreich sein und das Gefechtsfeld für die Landstreitkräfte so vorbereiten können (shaping the battlefield), daß diese die gegnerischen Landstreitkräfte nur noch »aufwischen« müssen, dann erscheint ein Umdenken in der Streitkräfte- und Rüstungsplanung zugunsten der Luftstreitkräfte angezeigt.“ (Bliß, Klaus-Dieter/Güttler, Ralf/Kuennen, Barbara J./Merkle, Roland: *Luftmacht im Golfkonflikt*, in: Zehrer, Hartmut (Hrsg.): *Der Golfkonflikt*, Herford und Bonn 1992, S. 178).

⁴⁶ Vgl. Diamond, John: *Ein „äußerst effizienter General“*, in: *Bw Aktuell*, Nr. 30, 2. August 1999, S. 3 sowie Erler, Gernot: *Vom Sieg, der kein Modell sein kann. Der Kosovo-Krieg und die Folgen*, in: *Frankfurter Rundschau*, 9. September 1999.

⁴⁷ Vgl. Albrecht, Ulrich: *Militärische Interventionen für den Frieden? Überlegungen zur neuen Rolle der Bundeswehr*, in: *4/3 – Fachzeitschrift zu Kriegsdienstverweigerung. Wehrdienst und Zivildienst*, Nr. 1, März (1. Quartal) 2000, S. 30.

Radar-Lenkflugkörper⁴⁸ zum Stückpreis von circa 284.000 Dollar; die Wiederauffüllung der Arsenale wird der Firma Texas Instruments, dem Produzenten dieser Waffe in den USA, demnach ungefähr 459 Mill. DM einbringen. Zudem haben sich – welch ein Zufall! – seit Kriegsende die Preise für amerikanische Lenkflugkörper drastisch erhöht⁴⁹. Bereits kurz nach dem Ende des Luftkrieges hat der amerikanische Kongreß die Forderung des Pentagon nach einer zusätzlichen Mittelzuweisung für das Haushaltsjahr 1999 (FY 1999) in Höhe von 1,4 Mrd. Dollar zur Wiederauffüllung der „stocks of preferred munitions expended during Operation Allied Force“⁵⁰ bewilligt. Weitere 1,2 Mrd. Dollar mehr als ursprünglich geplant wurden für die Aufgabe »Precision Strike« im Haushaltsjahr 2000 (FY 2000) gebilligt. Darüber hinaus hat der Kongreß für die Bereiche »Electronic Warfare« sowie »Intelligence, Surveillance, and Reconnaissance (ISR)« für das Haushaltsjahr 2000 (FY 2000) zusätzliche Mittel in Höhe von 158 Mill. Dollar resp. 178 Mill. Dollar genehmigt. Im Rahmen der mittelfristigen Finanzplanung des amerikanischen Verteidigungsministeriums für die Haushaltjahre 2001-2005 (FY01-05) werden für die genannten drei Aufga-

⁴⁸ Vgl. Meuter, Thomas: *Allied Force-Erfahrungen*, in: *Wehrtechnik & Beschaffung*, Ständige Beilage des Behörden Spiegel, Nr III/16. Jahrgang, 10. Woche, März 2000, S. BXXIII. Allein die deutsche Luftwaffe verschoss mit ihren ECR-Tornados 236 »AGM-88 HARM« Anti-Radar-Lenkflugkörper; vgl. Panavia Aircraft GmbH (ed.): *Tornado Report*, no. 16, October 1999, p. 5. Eine detaillierte Beschreibung des Lenkflugkörpers befindet sich auf der entsprechenden Internetsseite des »Military Analysis Network« (<<http://www.fas.org/man/dod-101/sys/smарт/agm-88htm>>).

⁴⁹ Szandar, Alexander: *Luftschlacht um England*, in: *Der Spiegel*, 21. Februar 2000.

⁵⁰ Department of Defense (ed.): *Kosovo/Operation Allied Force After-Action Report*, Report to Congress, Washington, 31 January, 2000, p. 87 (im Internet unter <<http://www.defenselink.mil/pubs/kaar02072000.pdf>>).

benbereiche sowie für den Bereich »Tasking, Production, Exploitation, and Dissemination of Intelligence Assets (TPED)« insgesamt 3,041 Mrd. Dollar mehr als ursprünglich vorgesehen veranschlagt⁵¹.

Einen entscheidenden Faktor für die strategische Konzeption ihrer Südosteuropa-Politik stellte für die amerikanische Administration das Verhältnis der Vereinigten Staaten von Amerika zur aufstrebenden Europäischen Union dar. In den Jahren seit dem Ende des Kalten Krieges hat der europäische Integrationsprozeß mit der Vollendung des europäischen Binnenmarktes sowie der Wirtschafts- und Währungsunion ungeheuer an Dynamik gewonnen. Der Prozeß der Osterweiterung der EU ist in vollem Gange; nach dem Jahr 2000 wird Schritt für Schritt etwa ein Dutzend neuer Staaten beitreten, die Märkte primär für Europa und nicht für die USA darstellen werden. Während die Europäische Union schon jetzt den größten Binnenmarkt der Welt darstellt, besitzt der Euro das Potential, dem Dollar als Weltleitwährung Konkurrenz zu machen. Unter geoökonomischen Aspekten ist den USA in der Europäischen Union mittlerweile ein ernsthafter und, wie die Vergangenheit gezeigt hat, auch äußerst widerspenstiger Konkurrent erwachsen: „Un-doubtedly the single most important move toward an antihegemonic coalition, however, antedates the end of the Cold War: the formation of the European Union and the creation of a common European currency. ... Clearly the euro could pose an important challenge to the hegemony

⁵¹ Department of Defense (ed.): *Kosovo/Operation Allied Force After-Action Report*. Report to Congress, Washington, 31 January, 2000, Message From Secretary of Defense William S. Cohen Chairman of the Joint Chiefs of Staff Henry H. Shelton, p. 3 of 4 (im Internet unter <<http://www.defenselink.mil/pubs/kaar02072000.pdf>>).

of the dollar in global finance.“⁵² Indessen denken die USA nicht im Traum daran, ihre Souveränität in der Währungspolitik irgendwelchen Einschränkungen zu unterwerfen. „Nach dem Ende des Kalten Krieges ist der Dollar ihre vielleicht wirkungsvollste Waffe. Ohne größere Not geben sie ein solches Schwert nicht aus der Hand.“⁵³ Dabei befinden sich die USA allerdings in einem strukturellen Nachteil gegenüber der Europäischen Union: Wollen sie nämlich einen starken Außenwert des Dollars auf den Weltmärkten sicherstellen, um dessen Vorherrschaft zu bewahren, müssen sie den Zinssatz höher halten als die Europäer, was indessen negative Effekte für die inneramerikanische Konjunktur sowie die Wettbewerbsfähigkeit der amerikanischen Wirtschaft auf den Weltmärkten zeitigt. Diese theoretische Grundannahme erweist sich auch als empirisch fundiert: „Zwischen Oktober 1999 und März 2000 stiegen die Durchschnittslöhne in den Vereinigten Staaten um 4,8 Prozent, die Verbraucherpreise legten zuletzt um fünf Prozent zu. Ein hohes Defizit in der Leistungsbilanz macht ebenso Sorge wie der starke Dollar. **Die Folge sind steigende Zinsen.** Damit sinken auch die Wachstumsprognosen.“⁵⁴

Andererseits können die Europäer einem schwachen Außenwert des Euro mit relativer Gelassenheit begegnen, da sie einerseits den Großteil ihres Handels auf dem gegenüber den USA erheblich größeren

⁵² Huntington, Samuel P.: *The Lonely Superpower*, in: *Foreign Affairs*, vol. 78, no. 2, 1999, p. 45.

⁵³ Schumacher, Oliver: *Währungen als Waffe*, in: *Süddeutsche Zeitung*, Nr. 221, 24. September 1999, S. 4.

⁵⁴ Tenbrock, Christian: *Zu schön, um wahr zu sein*, in: *Die Zeit*, Nr. 29, 13. Juli 2000, S. 21 (Hervorhebung nicht im Original).

europäischen Binnenmarkt abwickeln und anderseits ein niedriger Eu-
rokurs europäische Waren gegenüber Produkten aus dem Dollarraum
attraktiver macht. Angesichts des billigen Euros konstatierte die Deut-
sche Bundesbank in ihrem Monatsbericht vom November 1999 denn
auch folgerichtig: „Es paßt in dieses Bild, daß sich der Schwerpunkt
des Ausfuhrwachstums in den letzten Monaten zugunsten der Märkte
innerhalb des Euro-Gebiets verschoben hat.“⁵⁵ Unter einer längerfristi-
gen Perspektive dürfte demnach die Wirtschaftsmacht Europa zu einer
ernsthaften Herausforderung für die Hegemonialansprüche der Super-
macht USA werden.

Zudem treibt die Europäische Union seit geraumer Zeit unter
dem Rubrum der »Europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik«
den Aufbau eigenständiger militärischer Kapazitäten und Optionen im-
mer stärker voran. So haben die europäischen Staats- und Regierungs-
chefs auf dem EU-Gipfel in Köln im Juni 1999 Javier Solana zum Be-
auftragten für ihre „Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik“
(GASP) bestimmt und beschlossen, auf dem eingeschlagenen Weg zur
Militärmacht Europa schneller voranzuschreiten, wobei die Forderung
nach der Gründung einer europäischen Rüstungsagentur immer nach-
drücklicher erhoben wird und gelegentlich auch schon Rufe nach einer

⁵⁵ Vgl. hierzu Schmid, Klaus-Peter: *Boom 2000*, in: *Die Zeit*, Nr. 52, 22. Dezember 1999, S. 21 sowie Marsh, David: *Schröders Chancen*, in: *Die Zeit*, Nr. 11, 9. März 2000, S. 31.

Nach den Angaben des Statistischen Bundesamtes stiegen im Februar 2000, als der Wert des Euro erstmals unter einen Dollar fiel, die Exporte der Bundesrepublik Deutschland in die USA im Vergleich zum Vorjahresmonat um 40,2%, nach Japan um 43,7% und nach Großbritannien um 25,7%; vgl. Anonym: *Deutschlands Außenhandel*, in: *Die Zeit*, Nr. 21, 18. Mai 2000, S. 35.

gemeinsamen europäischen Armee verlauten⁵⁶. Zuletzt wurde während des europäischen Gipfels in Helsinki im Dezember 1999 ein »European Headline Goal« verabschiedet, demzufolge bis zum Jahr 2003 die Fähigkeit erzielt sein soll, Truppen in Korpsstärke (ca. 60.000 Soldaten) zur Krisenbewältigung innerhalb von 60 Tagen verlegen und für mindestens ein Jahr im Einsatz halten zu können⁵⁷.

In der aufgezeigten Situation geoökonomischer Konkurrenz, gepaart mit der potentiellen Ablösung des Exklusivitätsstatus⁵⁸ der NATO, bot und bietet sich für die amerikanische Administration zwingend die Instrumentalisierung der diversen Konfliktlagen im südosteuropäischen Raum als hochgradig effektive Option an, um den unliebsamen Konkurrenten, der unweigerlich ein vitales Interesse an der Sicherung der Stabilität und Prosperität seines „Hinterhofes“ haben muß, langfristig in dieser Region zu binden und dergestalt sicherzustellen, daß nicht unerhebliche diplomatische, finanzielle, militärische etc. Ressourcen der Europäischen Union dort absorbiert werden, wo dies für die USA ernstens kontrollierbar geschieht und zweitens ihren Interessen nicht direkt zuwiderläuft. Darüber hinaus bestätigt auch der Krieg gegen Jugoslawien ein weiteres grundsätzliches strategisches Kalkül, welches die Politik der amerikanischen Administration determiniert: „Für die Han-

⁵⁶ Vgl. beispielsweise Weimer, Wolfram.: *Schafft die Bundeswehr ab!*, in: *Die Welt*, 21. Juli 1999, S. 3.

⁵⁷ Vgl. Anonym: *Folgekonferenz will Festlegungen treffen*, in: *Bw Aktuell*, Nr. 9, 6. März 2000, S. 4; Anonym: *Drei Leitgremien für Militäreinsätze*, in: *Bw Aktuell*, Nr. 7, 21. Februar 2000, S. 5; Anonym: *Schnelle Eingreiftruppe unter europäischem Kommando*, in: *Soldat und Technik*, Nr. 2/2000, S. 68 sowie Winter, Martin: *Das Unternehmen EU-Truppe*, in: *Frankfurter Rundschau*, 1. März 2000.

delsgroßmacht USA bietet [die] Anprangerung von ‚Schurkenstaaten‘ in wirtschaftlich interessanten Regionen die Möglichkeit, sich mit Hilfe von Schutzgarantien für die besorgte Restregion die Kontrolle über Märkte zu sichern.⁵⁸ Dementsprechend können sich im Hinblick auf die ökonomische Entwicklung Südosteuropas die USA rsp. amerikanische Wirtschaftsunternehmen die Option offenhalten, sich immer dann zu engagieren, wenn dies gegenüber der europäischen Konkurrenz als vielversprechend erscheint.

Die europäische Interessenlage im Hinblick auf Südosteuropa ist unter anderem dadurch bestimmt, daß kurzfristig der Gefahr massiver Flüchtlingsströme vorgebeugt werden soll, wobei der strategische Vorteil, den sich die USA zunutze machen können, darin besteht, daß die Überquerung der Straße von Otranto für ein Flüchtlingsboot sehr viel einfacher ist als die des Atlantischen Ozeans. Auf längere Sicht gilt es, der europäischen Wirtschaft neue Märkte zu erschließen, die Region für die Integration in die Europäische Union vorzubereiten und nicht zuletzt den Migrationsdruck in die hochentwickelten Regionen Europas abzumildern.

Mit dem Interventionskrieg im Kosovo gelang es den USA in hervorragender Weise, die Europäische Union intensiv und auf lange Sicht in die Konfliktlagen auf dem Balkan zu verstricken, denn indem die USA die Kompetenz für die operationelle Durchführung dieses Krieges reklamierten, schoben sie zugleich den Europäern die Verantwortung für den Wiederaufbau und die zukünftige Entwicklung der Re-

⁵⁸ Wimmer, Willy, in: *Die Zeit*, Nr. 37, 9. September 1999, S. 2.

gion zu: „The US has carried out most of the destruction, the EU will be footing the bill for reconstruction – a tremendous burden on the EU.“⁵⁹ Allein in Rest-Jugoslawien umfaßt die Liste der zerstörten zivilen Infrastrukturziele unter anderem 200 Fabriken, 190 Schulen, 50 Brücken, 5 Zivilflughäfen sowie ungezählte Wohnhäuser und Agrarbetriebe⁶⁰. Im Vergleich zu den Wiederaufbaukosten – der EU-Kommissar Yves Thibault de Silguy bezifferte diese auf etwa 35 Mrd. DM, der UN-Beauftragte für den Kosovo, Bernard Kouchner, geht von mindestens 60 Mrd. Dollar aus, während sowohl die jugoslawische Regierung als auch eine Studie der Universität der Bundeswehr München von 100 Mrd. Dollar, die zur Beseitigung der Kriegsschäden notwendig sind, sprechen⁶¹ – stellen die seitens der USA in diesen Krieg investierten Aufwendungen – Schätzungen lauten auf 4 Mrd. Dollar⁶² – in der Tat „Peanuts“ dar. Besonders deutlich wird der komparative

⁵⁹ Oberg, Jan: *The Horrendous Price of G8 Peace*, PressInfo#69, 9 June 1999 (im Internet unter <http://www.oneworld.org/news/reports99/pressinfo69.htm>).

⁶⁰ Vgl. Erler, Gernot: Vom Sieg, der kein Modell sein kann. Der Kosovo-Krieg und die Folgen, in: Frankfurter Rundschau, 9. September 1999; Human Rights Watch (ed.): *Civilian Deaths in the NATO Air Campaign* (im Internet unter: <http://www.hrw.org/hrw/reports/2000/nato/>) sowie Department of Defense (ed.): *Kosovo/Operation Allied Force After-Action Report*, Report to Congress, Washington, 31 January, 2000, p. 80 - 86 (im Internet unter <http://www.defense-link.mil/pubs/kaar02072000.pdf>).

⁶¹ Vgl. Denkler, Thorsten: *Der Wiederaufbau ist teurer als der Krieg* (im Internet unter <http://www.dfg-vk.de/international/kosov192.htm>); Kosova-Info-Line vom 03. Juni 1999, 23:05 Uhr (im Internet unter http://www.kosova-info-line.de/kil/neueste_nachrichten-4772.html); Erler, Gernot: *Vom Sieg, der kein Modell sein kann. Der Kosovo-Krieg und die Folgen*, in: *Frankfurter Rundschau*, 9. September 1999 sowie Gustenau, Gustav E.: *Politisch-strategische Überlegungen zur Operation „Allied Force“*, in: Reiter, Erich (Hrsg.): *Der Krieg um das Kosovo 1998/99*, Mainz 2000, S. 89.

⁶² Vgl. eine Meldung der Kosova-Info-Line vom 27. Juni 1999, 22:24 Uhr (im Internet

Vorteil für die USA, vergleicht man die Kosten (in Dollar), die auf amerikanischer Seite für die Zerstörung eines Ziels, beispielsweise der Donaubrücken von Novi Sad oder der Autofabrik von Kragujevac⁶³, mit lasergesteuerten Bomben oder Cruise Missiles aufgebracht werden mußten, mit denjenigen, die danach (in Euro) auf Seiten der Europäischen Union für den Wiederaufbau dieser in Schutt und Asche gelegten Einrichtungen anfallen. Bezeichnenderweise ist daher die kurzzeitig unter den NATO-Partnern aufgeflackerte Diskussion um die Kostenaufteilung für den Kriegseinsatz sehr schnell wieder verstummt. Für die Europäische Union resultiert aus dieser asymmetrischen Interessenkonstellation das Dilemma, daß ihr all jene Ressourcen, die sie zur Befriedung und Entwicklung der südosteuropäischen Konfliktregion investieren muß, natürlich auf anderen Gebieten, insbesondere für die anstehende Osterweiterung und den Aufbau eigener militärischer Optionen, fehlen. Damit ist aus Sicht der USA sichergestellt, daß die Europäer auf absehbare Zeit, was die Entwicklung der „Europäischen Sicherheits- und Verteidigungsidentität“ betrifft, in der Abhängigkeit der USA gehalten werden und darüber hinaus die Entfaltung der Europäischen Union zur potentiellen Supermacht zumindest verzögert, wenn nicht sogar verhindert wird. Bezeichnend ist in diesem Zusammenhang die Agitation der amerikanischen Administration im Vorfeld der Beschlüsse zum Aufbau eigenständiger Interventionsstreitkräfte, welche die Europäische Union im Dezember 1999 in Helsinki traf. Marc

unter <http://www.kosova-info-line.de/kil/neueste_nachrichten-5447.html>).

⁶³ Vgl. hierzu Molitor, Andreas: *Serbien ist auch noch da*. in: *Die Zeit*, Nr. 30, 22. Juli

Grossman, Undersecretary of State for European Affairs, überbrachte Warnungen des State Department's, die „reflect growing unease in Washington that European Union attempts to develop an autonomous defense capability could undermine trans-Atlantic cooperation in NATO ...“⁶⁴ Des weiteren drängten hohe Abgesandte der amerikanischen Administration die Europäer „to guarantee that NATO, not the EU, be the option of first resort in responding to any future crisis like the conflict in Kosovo ...“⁶⁵

Eine aufschlußreiche Perspektive für diese Betrachtung liefert darüber hinaus die Einbeziehung der Russischen Föderation als einen weiteren Akteur: Erstens nämlich verhindert die Bindung europäischer politischer und ökonomischer Ressourcen in Südosteuropa, daß diese anderenfalls eventuell Rußland hätten zugute kommen können. Zweitens besitzt auch Rußland traditionell nicht unerhebliche Interessen auf dem Balkan, wie gerade im Verlaufe des Krieges gegen Jugoslawien deutlich wurde. Die Europäische Union und Rußland werden demzufolge in einer aus amerikanischer Sicht durchaus vorteilhaften Konkurrenzsituation gehalten, wodurch die Option, Rußland zum strategischen Partner für Europa zu entwickeln, mit hoher Wahrscheinlichkeit durchkreuzt wird. Zugleich bleibt damit eine potentielle Ausbalancierung der Supermacht USA durch eine sich eventuell konstituierende europäisch-

1999, S. 11 - 13.

⁶⁴ Buerkle, Tom: *NATO First, U.S. Warns As Europeans Plan Defense*, in: *International Herald Tribune*, November 25, 1999.

⁶⁵ Buerkle, Tom: *NATO First, U.S. Warns As Europeans Plan Defense*, in: *International Herald Tribune*, November 25, 1999.

russische Partnerschaft, die den amerikanischen Hegemonialanspruch konterkarieren könnte, ausgeschlossen.

Als Fazit vorstehender Analyse resultiert, daß der Interventionskrieg der NATO gegen Jugoslawien mitnichten jener aus rein humanitären Motiven geführte „Kreuzzug für die Menschenrechte“ war, als der er der Weltöffentlichkeit verkauft wurde, sondern durchaus von harten realpolitischen Interessenkalkülen determiniert war. Letztere wurden allerdings von den beteiligten Akteuren systematisch hinter den Argumentationswolken universeller Moral verschleiert: „Der Tarnbegriff, unter dem man die Realität des Krieges, seine unausweichliche Schmutzigkeit und unberechenbaren Folgen zu verbergen trachtete, waren die Menschenrechte.“⁶⁶ Zum anderen zeigte sich zum wiederholten Male, daß es unter den Bedingungen medialer Omnipräsenz stets die „Schlacht der Lügen“⁶⁷ ist, die einen Krieg entscheidend prägt.

⁶⁶ Jessen, Jens: *Geistige Kollateralschäden*, in: *Die Zeit*, Nr. 15, 6. April 2000, S. 42.

⁶⁷ Vgl. den gleichlautenden Titel des Buches von MacArthur, John R.: *Die Schlacht der Lügen*, München 1993 (Titel der englischen Originalausgabe: Second Front. Censorship and Propaganda in the Gulf War, New York 1992). Als augenfälliges Beispiel dient der legendäre „Hufcisen-Plan“ (vgl. Anm. 91).

**Konklusion: Militär im Spannungsfeld von
Menschenrechtsinterventionismus und Interessenpolitik**

Das Fatale der zuvor aufgezeigten Entwicklung besteht darin, daß einzelne Akteure im internationalen System die Chance nutzen, existierende Konfliktkonstellationen zum Zwecke ihrer nationalen Interessenpolitik so zu instrumentalisieren und in einer Weise zu eskalieren, daß angesichts der mittels derartiger politischer Strategien provozierten und dann realiter existierenden Not- und Katastrophenlagen, in die eine große Anzahl von Menschen, ganze Volksgruppen oder gar ein gesamter Staat manövriert wurden, weder politisch noch moralisch überzeugend gegen jedwede militärische Gewaltanwendung zur kurzfristigen Stabilisierung jener plädiert werden kann. Das Militär selbst wiederum läuft Gefahr, in den Dienst einer pervertierten Interessen- und Machtpolitik gestellt zu werden, ohne einem solchen Mißbrauch wirksam Widerstand entgegensetzen zu können⁶⁸. Zugleich werden damit auch jene Ansätze desavouiert, die darauf abzielen, das Militär Schritt für Schritt aus seiner überkommenen Rolle als Instrument nationaler Interessenpolitik herauszulösen und statt dessen zu einer Art „Weltpolizei“ unter der Autorität der Vereinten Nationen im Rahmen zukünftiger Weltinnenpolitik weiterzuentwickeln⁶⁹.

Jenen sich abzeichnenden Negativtendenzen kann nur begegnet

⁶⁸ Vgl. hierzu Veremis, Thanos: *Milosevic und die Zukunft der NATO*, in: *Die Zeit*, Nr. 24, 10. Juni 1999, S. 17.

⁶⁹ Vgl. hierzu Tönnies, Sibylle: *Polizisten werden*, in: *Die Zeit*, Nr. 19, 3. Mai 1996, S. 45.

werden, indem die auf dem Gebiet der Außen- und Sicherheitspolitik politisch Verantwortlichen auf der einen Seite, die Institution des Militärs als Exekutivorgan staatlich organisierter Gewaltanwendung auf der anderen Seite ständig der kritischen, fast möchte man sagen: mißtrauischen Überprüfung durch die demokratische Öffentlichkeit und ihrer pluralistischen Medien unterzogen werden. Es geht darum, den Clintons, Albrights oder Blairs, die rücksichtslos nationale Interessenpolitik unter dem Deckmantel der Menschenrechte betreiben, aber auch den Fischers und Scharpings, die scham- und hemmungslos den Holocaust für ihre bellizistische Rhetorik ausbeuten, in den Arm zu fallen⁷⁰, will man in der Zukunft nicht die grenzenlose Ausuferung militärischer Gewaltanwendung riskieren, der Fiktion eines „militärischen Humanismus“ und einer „moralgewissen Interventionsideologie“⁷¹ anheim fallen. Sollte es nicht gelingen, weitere Anfälle von „programmatischem Mitleid“ einzudämmen und die „Manipulation von Tugend auf nationaler und internationaler Ebene“ zu vereiteln, werden die Chancen für weitere Katastrophen wie im Kosovo bestens gedeihen⁷². Den Kulminationspunkt einer derartigen Entwicklung wird dann die Wiederkehr

⁷⁰ Diese Formulierung knüpft an die Legitimationsrhetorik Rudolf Scharpings während des Krieges gegen Jugoslawien an, als dieser sagte: „Vergleiche mit den Nazis mögen hier und da hinken - eines bleibt: Wer mit derselben fanatischen Überzeugung Menschen systematisch mordet, vertreibt, vergewaltigt und ihrer elementaren Rechte beraubt, dem muß mit aller Macht in den Arm gefallen werden“; vgl. Scharping, Rudolf: *Der Stein auf unserer Seele. Deutschland und der gerechte Krieg - Eine Antwort an György Konrád*, in: Schirrmacher, F. (Hrsg.): *Der westliche Kreuzzug. 41 Positionen zum Kosovo-Krieg*, Stuttgart 1999, S. 132f.

⁷¹ Stephan, Cora: *Krieg führen*, in: *Die Zeit*, Nr. 38, 10. September 1998, S. 57.

⁷² Vgl. Mailer, Norman: *Das kalte, weite Herz. Der Krieg gegen Serbien ist eine Katastrophe für unsere Moral*, in: Schirrmacher, Frank (Hrsg.): *Der westliche Kreuzzug*.

der Ideologie vom „gerechten Krieg“ darstellen, welche die Option eröffnen wird, gerechte **Angriffskriege** zur **Verteidigung** (!) einer gerechten Sache, wie zum Beispiel den mißachteten Grundrechten von Bevölkerungsgruppen in souveränen Staaten, zu führen. Die Fragwürdigkeit einer solchen Konzeption liegt zum einen darin begründet, daß Angriff und Verteidigung immer „Siegerbegriffe“⁷³ sind, die Legitimation derartiger Kriege daher a priori prekär bleiben muß.

Zum anderen besteht die immense Gefahr eines solchen Szenarios darin, daß zur Führung eines solchen Interventionskrieges jeder Staat oder jede Staatengemeinschaft auch ohne Autorisation durch die Vereinten Nationen berechtigt sein wird oder, in einer weniger globalen Variante, jede Großmacht resp. Staatenallianz innerhalb der Region, für die sie eine Ordnungsfunktion reklamiert. Selbstredend wird jeder zur Intervention entschlossene Akteur autonom – je nach individueller Interessenlage – definieren, wann für ihn der Anlaß für einen „gerechten Krieg“ gegeben ist⁷⁴. In diesem Zusammenhang ist zu bedenken, daß jegliches Handeln, das den Anspruch moralischer Legitimität erhebt, dem Kategorischen Imperativ Immanuel Kants genügen muß, der da lautet: „Handle nur nach derjenigen Maxime, durch die du zugleich

⁷³ *41 Positionen zum Kosovo-Krieg*, Stuttgart 1999, S. 239.

⁷⁴ Lutz, Dieter S.: *Immer wieder Krieg*, in: *Vorwärts*, Nr. 12/1999, S. 22.

⁷⁴ Vgl. Spaemann, Robert: *Werte oder Menschen? Wie der Krieg die Begriffe verwirrt*, in: Schirrmacher, Frank (Hrsg.): *Der westliche Kreuzzug. 41 Positionen zum Kosovo-Krieg*, Stuttgart 1999, S. 152. Der Politologe Wilhelm Hennis merkt hierzu an: „Gerechte Kriege um eines Ziels willen, ein Kreuzzug, um die Heilige Stadt zu erobern oder um die Welt neu zu ordnen, fallen für deutsche Beteiligung aus. Ich glaube auch allgemein nicht, daß es Kriege gibt, die um der Menschenrechte willen geführt werden dürfen. Wo will man da die Grenze ziehen?“, vgl. ders.: „Schluß mit den ewigen Auf-

wollen kannst, daß sie ein allgemeines Gesetz werde.“⁷⁵ Dieser zwingenden Forderung nach der Universalisierbarkeit der jeweiligen Handlungsmaximen widersprach gerade das Handeln der NATO im Falle des Krieges gegen Jugoslawien nun aber in geradezu eklatanter Weise: Wenn jeder beliebige Akteur im internationalen System das Recht besitzen sollte, jederzeit einem anderen Akteur gewaltsam seinen Willen aufzuzwingen, wäre das globale Chaos, der permanente Krieg jedes gegen jeden die Folge. Was zum Beispiel ließe sich unter dieser Prämissen dagegen einwenden, wenn die Arabische Liga beschließen würde, ihren seit Jahrzehnten entgegen allen bestehenden UNO-Resolutionen weiterhin von Israel in den besetzten Gebieten unterdrückten palästinensischen Brüdern mit militärischen Mitteln zur Hilfe zu eilen? Wer sollte über das Recht zur legitimen Gewaltanwendung denn entscheiden, wenn nicht der Sicherheitsrat der Vereinten Nationen? Diejenigen, die einer Politik der „humanitären Intervention“ oder des „militärischen Humanismus“ das Wort reden, bleiben stets die Antwort auf die Frage schuldig, nach welchen Kriterien und mit Hilfe welcher Entscheidungsinstanzen die westlichen Demokratien ihren humanitären Interventionismus praktizieren sollen⁷⁶. Außerdem vermag der schillernde Begriff der „humanitären Intervention“ keinesfalls darüber hinwegzutäuschen, daß zwar die Ziele humanitär sein mögen, die

brüchen“, in: *Die Zeit*, Nr. 26, 24. Juni 1999, S. 5.

⁷⁵ Kant, Immanuel: *Grundlegung zur Metaphysik der Sitten*, Hamburg, 1965³, S. 42.

⁷⁶ Vgl. Herzinger, Richard: *Die Rückkehr des Krieges*, in: *Die Zeit*, Nr. 33, 9. August 1996, S. 33. Einen interessanten Versuch zur Beantwortung dieser Fragen unternimmt Höffe, Otfried: *Nicht nur eine innere Angelegenheit*, in: *Die Zeit*, Nr. 15, 6. April 2000, S. 42.

Mittel es aber mitnichten sind. Die Moral der Vorgehensweise der NATO sollte aus der intendierten Wirkung resultieren, das heißt: „der lautere Zweck sollte die schmutzigen Mittel, nämlich die Gewaltanwendung, heiligen. Was aber ist von einer Moral zu halten, die sich nur im Erfolgsfalle zeigt, bei Mißerfolg sich aber in ihr Gegenteil verkehrt?“⁷⁷ Noch evidenter wird die Haltlosigkeit einer solchen Moral bei der Analyse des eigentlichen Begründungsmusters, mit dem die NATO ihre Bombardements als „humanitäre Maßnahme“ deklariert und sich über elementares Völkerrecht hinweggesetzt hat. Diese Handlungsmaxime nämlich lautete: „Es ist erlaubt, unschuldige Dritte (dies auch in großer Zahl) zu töten, oder, was dasselbe ist, ihre Tötung einzukalkulieren, um andere von der Tötung oder Vertreibung bedrohte Menschen (vielleicht) zu retten.“⁷⁸ Eine derartige „Logik“ ist selbstredend absurd.

Daß sich mit inadäquaten – nämlich militärischen – Mitteln auch noch so hehre Ziele nicht erreichen lassen, demonstrieren gerade die Folgewirkungen des NATO-Interventionskrieges sehr eindrücklich⁷⁹.

⁷⁷ Jessen, Jens: *Geistige Kollateralschäden*, in: *Die Zeit*, Nr. 15, 6. April 2000, S. 42.

⁷⁸ Kramer, Helmut: »*Strafrecht ist schlichtweg nicht politisch*«. Anmerkungen zur Fahnenflucht-Prozesserie in Berlin, in: *4/3 – Fachzeitschrift zu Kriegsdienstverweigerung, Wehrdienst und Zivildienst*, Nr. 1, März (1. Quartal) 2000, S. 37.

⁷⁹ Vgl. hierzu u. a. Stelzenmüller, Constanze: *Lernt Europa? Drei Berichte decken Fehler und Schwächen bei den Beteiligten am Kosovo-Krieg auf*, in: *Die Zeit*, Nr. 8, 17. Februar 2000; Böhm, Andrea: *Ein bisschen Frieden. Schwarzmarkt, Schutzzeld, Schießereien: Lebenszeichen aus einem Staat, der keiner sein darf. Das Kosovo ein Jahr nach dem Nato-Angriff*, in: *Die Zeit*, Nr. 13, 23. März 2000, S. 15 – 19; Beste, Ralf: *Bundesminister in der Verteidigung*. Ein Jahr nach dem Kosovo-Krieg hat Rudolf Scharping viele Fragen zu beantworten, in: *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 23. März 2000; Witte, Thomas: „*Fünf Jahre sind deutlich zuwenig*“. Zwölf Monate nach Beginn des internationalen Militäreinsatzes gegen Jugoslawien rechnen deutsche Politiker mit einem langfristigen Engagement. Scharping wehrt sich gegen Vorwürfe, in: *Generalanzeiger*, 23. März 2000; sowie Gustenau, Gustav E.: *Politisch-*

- Etwa 900.000 Albaner wurden unter den Augen der NATO vertrieben sowie bei mehr als 100 Massakern Tausende – Schätzungen reichen bis zu 10.000⁸⁰ – Albaner von der serbischen Soldateska massakriert, ohne daß der Luftkrieg daran etwas ändern konnte – im Gegenteil: vieles spricht dafür, daß die jugoslawische Führung erst unter dem Eindruck des NATO-Luftkrieges ihre Planungen, die zunächst nur auf die Eliminierung der UÇK gerichtet waren (wobei das Vorgehen der türkischen Armee gegen die kurdische PKK als Muster gedient haben mag), änderte und die totale Vertreibung der albanischen Volksgruppe anordnete⁸¹;
- durch die Luftangriffe der NATO kamen zwischen 489 und 528 Nichtkombattanten ums Leben, was eindeutig nicht mit den Regeln

strategische Überlegungen zur Operation „Allied Force“, in: Reiter, Erich (Hrsg.): Der Krieg um das Kosovo 1998/99, Mainz 2000, S. 88ff.

⁸⁰ Vgl. Jurekovic, Predrag: *Die politische Dimension des Krieges im Kosovo und in der BR Jugoslawien: Konfliktentwicklung, politische Initiativen der Staatengemeinschaft, Auswirkungen auf das Umfeld*, in: Reiter, Erich (Hrsg.): *Der Krieg um das Kosovo 1998/99*, Mainz 2000, S. 78; Feichtinger, Walter: *Die militärstrategische und operative Entwicklung im Konfliktverlauf*, in: Reiter, Erich (Hrsg.): *Der Krieg um das Kosovo 1998/99*, Mainz 2000, S. 125 sowie Schäring, Rudolf: *Die Kosovo-Krise wirkt wie ein Katalysator*, in: *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, Nr. 71, 24. März 2000, S. 12.

Nach Angaben des Internationalen Komitees des Roten Kreuzes (IKRK) waren seit Januar 1998 fast 5.000 Menschen im Kosovo von ihren Familienangehörigen als vermisst gemeldet worden. Von 3.368 dieser Menschen fehlte Anfang Juni 2000 noch jede Spur, so daß das IKRK davon ausging, daß diese umgebracht und irgendwo verscharrt worden sind; vgl. Anonym: *Von 3368 Menschen fehlt in Kosovo jede Spur*, in: *Frankfurter Rundschau*, 8. Juni 2000.

⁸¹ Dahingehend haben sich unter anderen US-Sonderbotschafter Richard Holbrooke und der ehemalige Generalsekretär der NATO, Lord Carrington geäußert; vgl. Schmid, Michael: *Dieser Krieg war weder hilfreich noch notwendig*, in: *4/3 – Fachzeitschrift zu Kriegsdienstverweigerung, Wehrdienst und Zivildienst*, Nr. 1, März (1. Quartal) 2000, S. 32.

des Humanitären Völkerrechts übereinstimmt⁸². Im einzelnen wurden der NATO Verletzungen des Humanitären Völkerrechts vorgeworfen, die darin bestehen, daß sie:

- „conducted air attacks using cluster bombs near populated areas;

⁸² Nach Recherchen von HUMAN RIGHTS WATCH; die Schwankungsbreite der Opferzahl resultiert aus der nicht mit letzter Sicherheit feststellbaren Zahl der Opfer dreier Luftangriffe der NATO auf einen Flüchtlingsstreck auf der Straße von Djakovica nach Kлина (12. April 1999), den Nis-Express-Bus bei Luzani (1. Mai 1999) und auf die Ortschaft Korisa (13. Mai 1999). Die Jugoslawische Regierung reklamiert zwischen 1.200 und 5.700 Toten; vgl. hierzu Human Rights Watch (ed.): *Civilian Deaths in the NATO Air Campaign* (im Internet unter <<http://www.hrw.org/hrw/reports/2000/nato/>>).

Die maßgeblichen Regeln des Humanitären Völkerrechts finden sich nicht in der Charta der Vereinten Nationen, sondern in den vier Genfer Abkommen von 1949 und in den zwei Zusatzprotokollen von 1977. Diese Abkommen – Genfer Recht genannt – sind von den meisten Mitgliedstaaten der Vereinten Nationen ratifiziert worden und gelten weithin nicht mehr nur als Völkervertragsrecht, sondern als Völkergewohnheitsrecht; vgl. Kröning, Volker: *Humanitäres Recht: Lehren aus dem Kosovo-Krieg*, Berlin/Bremen, September 1999 (unveröffentlichtes Manuskript); der Jurist und Bundestagsabgeordnete wirft an dieser Stelle bohrende Fragen nach der Legalität und Legitimität des NATO-Interventionskrieges unter dem Aspekt der Konsequenzen der Kriegsführung auf. Vgl. zu dieser Thematik auch den bestechenden Beitrag von Merkel, Reinhard: *Nach dem Kosovo-Krieg: Können Menschenrechtsverletzungen militärische Interventionen rechtfertigen?*, in: Marburger Institut Recht und Zukunftsverantwortung e.V. (Hrsg.): *Discussion-Paper No. 4*, Marburg 2000.

Die Chefanklägerin des »International Criminal Tribunal for the former Yugoslavia (ICTY)« in Den Haag, Carla del Ponte, hat bis Mitte des Jahres 2000 geprüft, ob und inwieweit gegen die Initiatoren und Beteiligten am Interventionskrieg der NATO gegen Jugoslawien wegen der Verstöße gegen das Humanitäre Völkerrecht Anklage erhoben werden mußte; vgl. Trueheart, Charles: *Tribunal Reviews Anti-NATO Charges*, in: *International Herald Tribune*, no. 36, 353, Frankfurt, January 20, 2000, p. 1 and 6. Aufgrund unzureichend gesicherter Daten, nicht eindeutiger Rechtslage und mangelnder Erfolgsaussichten im Falle einer Anklage empfahl ein eingesetzter Untersuchungsausschuß schließlich die Einstellung der Ermittlungen; vgl. hierzu International Criminal Tribunal for the former Yugoslavia (ICTY) (ed.): *Final Report to the Prosecutor by the Committee Established to Review the NATO Bombing Campaign Against the Federal Republic of Yugoslavia* (im Internet unter <http://www.un.org/icty/pressreal/nato061300.htm>>).

- attacked targets of questionable military legitimacy, including Serb Radio and Television, heating plants, and bridges;
- did not take adequate precautions in warning civilians of attacks;
- took insufficient precautions identifying the presence of civilians when attacking convoys and mobile targets; and
- caused excessive civilian casualties by not taking sufficient measures to verify that military targets did not have concentrations of civilians (such as Korisa).⁸³

- Neben der militärischen Infrastruktur wurde auch die zivile sowohl im Kosovo als auch in Serbien flächendeckend und nachhaltig zerstört. „Unter höchster Geheimhaltung hatten Nato-Generalsekretär Solana und der Nato-Oberbefehlshaber Clark die Grenze zur Zielkategorie ‚drei‘ überschritten: Bomben auf eindeutig zivile Ziele in Serbien.“⁸⁴ Die NATO hat durch diese Art der Kriegsführung eindeutig gegen die Regeln des Kriegsvölkerrechts verstoßen⁸⁵;

⁸³ Human Rights Watch (ed.): *Civilian Deaths in the NATO Air Campaign* (im Internet unter <<http://www.hrw.org/hrw/reports/2000/nato/>>).

⁸⁴ Blome, Nikolaus/Middel, Andras: „warum haben wir den Krieg gewonnen?“ *Die Kosovo-Bilanz der Nato bringt immer neue Details ans Licht. Mit der „Operation Matrix“ und dem „Geheimkommando Solo“ sollte Milosevic besiegt werden.* in: *Die Welt*, 22. März 2000, S. 12.

⁸⁵ Vgl. Merkel, Reinhard: *Nach dem Kosovo-Krieg: Können Menschenrechtsverletzun-*

- auch die Auswahl der eingesetzten Munition, wie Streubomben und DU-Geschossen⁸⁶, gibt unter kriegsvölkerrechtlichen Aspekten zu erheblichen Zweifeln Anlaß;
- der tyrannische Präsident Milošević befindet sich fester als zuvor im Sattel, ohne daß die serbische Opposition, deren mißliche Lage durch den Krieg der NATO eher geschwächt denn gestärkt worden war, etwas daran zu ändern vermag⁸⁷;
- unter den Augen der auf Grundlage der UN-Resolution 1244 unter NATO-Kommando zur Stabilisierung der Lage im Kosovo einmarschierten internationalen Schutztruppe KFOR führten die in ihre Heimat zurückgekehrten Albaner eine ethnische Säuberung unter umgekehrten Vorzeichen durch: vertrieben wurden nun rund 235.000 Serben (rund 204.000 nach Serbien, knapp 31.000 nach Montenegro)⁸⁸ sowie 120.000 Roma und Ashkali⁸⁹, wobei viele von ihnen

gen militärische Interventionen rechtfertigen?, in: Marburger Institut Recht und Zukunftsverantwortung e.V. (Hrsg.): *Discussion-Paper No. 4*, Marburg 2000.

⁸⁶ DU-Munition enthält abgereichertes Uran (depleted uranium), um mit Hilfe des Schwermetalls deren panzerbrechende Wirkung zu erhöhen; vgl. u. a. Anonym: Nato bestätigt den Einsatz von Uran-Geschossen, in: *Kölner Stadt-Anzeiger*, 22. März 2000.

⁸⁷ Vgl. Doehring, Martina: *Milosevic hat nur schwache Gegner*, in: *Berliner Zeitung*, Nr. 71, 24. März 2000, S. 9.

⁸⁸ Vgl. Bundesministerium der Verteidigung (Hrsg.): *Ein Jahr danach. Die Bundeswehr im Kosovo-Einsatz*, Bonn, 24. März 2000, S. 15 sowie Mappes-Niedik, Norbert: *Die Angst im Kosovo hat die Seiten gewechselt. In den acht Monaten seit Kriegsende sind 250.000 Serben aus ihrer Heimat geflüchtet*, in: *Berliner Zeitung*, Nr. 71, 24. März 2000, S. 9.

⁸⁹ Vgl. Mutz, Reinhard: *Den Krieg gewonnen, den Frieden verfehlt. Aus dem Friedensgutachten 2000: Das Debakel der Kosovo-Intervention*, in: *Frankfurter Rundschau*, 7. Juni 2000.

ermordet wurden. Ihre Häuser und Kirchen wurden massenweise gebrandschatzt⁹⁰. Im Ergebnis bedeutet dies, daß die nichtalbanischen Minderheiten mit circa 80% noch stärker dezimiert worden sind als zuvor die Albaner durch die serbische Vertreibungswut. Der Chef der UN-Verwaltung UNMIK, Bernard Kouchner, bezeichnet dies als erschütternde Bilanz⁹¹.

- das Ziel, ein friedliches, multiethnisches Zusammenleben im Kosovo als integralem Bestandteil der Republik Jugoslawien zu gewährleisten ist gescheitert, die Kräfte der Gewalt auf albanischer wie auf serbischer Seite drohen die bewaffnete Konfrontation wieder aufzunehmen⁹²; selbst die UNO in Person von Bernard Kouchner konstatiert: „Es wird keine Rückkehr und Wiedereingliederung [des Koso-

⁹⁰ Vgl. Münch, Peter: *Der verspielte Sieg*, in: *Süddeutsche Zeitung*, Nr. 70, 24. März 2000, S. 4; Trojansky, Ewald: *Hass macht nicht einmal vor Kranken Halt*, in: *Rheinische Post*, 22. März 2000; Jurekovic, Predrag: *Die politische Dimension des Krieges im Kosovo und in der BR Jugoslawien: Konfliktentwicklung, politische Initiativen der Staatengemeinschaft, Auswirkungen auf das Umfeld*, in: Reiter, Erich (Hrsg.): *Der Krieg um das Kosovo 1998/99*, Mainz 2000, S. 78 sowie Mutz, Reinhard: *Den Krieg gewonnen, den Frieden verfehlt. Aus dem Friedensgutachten 2000: Das Debakel der Kosovo-Intervention*, in: *Frankfurter Rundschau*, 7. Juni 2000.

⁹¹ Vgl. Kouchner, Bernard: *Die Kälte des Kosovo*, in: *Die Welt*, 24. November 2000.

⁹² Vgl. Rühl, Lothar: *Die NATO im Kosovo-Dilemma*, in: *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, Nr. 61, 13. März 2000, S. 8; Jurekovic, Predrag: *Die politische Dimension des Krieges im Kosovo und in der BR Jugoslawien: Konfliktentwicklung, politische Initiativen der Staatengemeinschaft, Auswirkungen auf das Umfeld*, in: Reiter, Erich (Hrsg.): *Der Krieg um das Kosovo 1998/99*, Mainz 2000, S. 78; Vestring, Bettina: *Der Krieg zwischen Albanern und Serben ist bis heute nicht beendet. Die Kfor-Friedenstruppe kann nur mit großer Mühe eine gewisse Ordnung im Kosovo aufrechterhalten*, in: *Berliner Zeitung*, Nr. 71, 24. März 2000, S. 9 sowie Rüb, Matthias: *Die Angst vor dem Krieg geht um*, in: *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, Nr. 61, 13. März 2000, S. 8.

vo] in die Republik Jugoslawien geben“⁹³,

- ebenfalls ungehindert durch die KFOR breiten sich Korruption, Schmuggel, Drogen- und Waffenhandel sowie alle Arten organisierter Kriminalität wie eine Seuche im Kosovo aus⁹⁴,
- sowohl führende europäische Politiker als auch militärische Befehlshaber halten ein dauerhaftes Engagement der Europäischen Union über mindestens zehn Jahre für erforderlich, um Frieden und Ordnung im Kosovo zu gewährleisten⁹⁵.

Insgesamt zeigt dies zum wiederholten Male, daß das militärische In-

⁹³ Böhm, Andrea: *Ein bisschen Frieden. Schwarzmarkt, Schutzgeld, Schießereien: Lebenszeichen aus einem Staat, der keiner sein darf. Das Kosovo ein Jahr nach dem Nato-Angriff*, in: *Die Zeit*, Nr. 13, 23. März 2000, S. 17; vgl. auch Jurekovic, Predrag: *Die politische Dimension des Krieges im Kosovo und in der BR Jugoslawien: Konfliktentwicklung, politische Initiativen der Staatengemeinschaft, Auswirkungen auf das Umfeld*, in: Reiter, Erich (Hrsg.): *Der Krieg um das Kosovo 1998/99*, Mainz 2000, S. 78f.

⁹⁴ Für den Wiederaufbau und die Errichtung ziviler Verwaltungs-, Rechts- und Ordnungsstrukturen stellen die westlichen Staaten bei weitem unzureichende Mittel sowie viel zu wenig Personal bereit. Der Kommandeur der KFOR, General Klaus Reinhardt, bezeichnete es deshalb als „abenteuerlich dumm, daß die Regierungen der NATO-Staaten im Frühjahr 1999 große Summen aufgebracht hätten, um Serbien zum Einlenken zu bombardieren, doch jetzt, wo es um den Wiederaufbau gehe, fehlen sie.“ (vgl. Interview unter dem Titel „Abenteuerlich dumm“ – KFOR-Kommandant Klaus Reinhardt über die Versäumnisse des Westens im Kosovo, in: *Die Woche*, 20. Januar 2000 sowie Anonym: *Es mangelt an Geld. KFOR-Kommandeur kritisiert West-Versäumnisse*, in: *Bw Aktuell*, Nr. 3, 24. Januar 2000, S. 6). Vgl. auch Böhm, Andrea: *Ein bisschen Frieden. Schwarzmarkt, Schutzgeld, Schießereien: Lebenszeichen aus einem Staat, der keiner sein darf. Das Kosovo ein Jahr nach dem Nato-Angriff*, in: *Die Zeit*, Nr. 13, 23. März 2000, S. 15 – 19 sowie Trojansky, Ewald: *Hass macht nicht einmal vor Kranken Halt*, in: *Rheinische Post*, 22. März 2000.

⁹⁵ Vgl. Rühl, Lothar: *Die NATO Kosovo-Dilemma*, in: *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, Nr. 61, 13. März 2000, S. 8; Stelzenmüller, Constanze: *Tote sind Tote. Zum Jahrestag zieht die Nato Bilanz*, in: *Die Zeit*, Nr. 13, 23. März 2000, S. 16 sowie Winter, Martin: *Geld als Waffe gegen den Krieg. Geberkonferenz entscheidet mit über Frieden auf dem Balkan*, in: *Frankfurter Rundschau*, 29. März 2000

strumentarium zur Lösung politischer Probleme zumeist das untauglichste Mittel darstellt. Mit Fug und Recht läßt sich wohl die These begründen, daß das Militär im Falle des Interventionskrieges der NATO gegen Jugoslawien mißbraucht worden ist⁹⁶.

Schließlich taucht im Kontext eines moralisch fundierten Bellizismus das Problem eines „sich zum Totalen hin wendenden Kriegsschehens [auf]. Die moralische Aufladung, die Dämonisierung des Gegners und die Ausweitung von Kriegszielen über die eigenen Interessen hinaus widersprechen einer uralten Kriegsökonomie, wonach es in Kriegen nicht um die Ausrottung des Gegners geht, sondern auf eine möglichst schnelle und möglichst wenig blutige Entscheidung in strittigen Fragen ankommt. Moral, das ist das entscheidende Argument gegen sie, macht Kriege tendenziell unendlich.“⁹⁷ Da der „von der Moral der Sache überzeugte Bürger in Waffen“, das „gefährlichste Kriegsmittel“⁹⁸ ist, stellen moralische Missionen, wie sich am Krieg der

⁹⁶ Hierfür spricht insbesondere auch die Enttarnung des von Verteidigungsminister Scharping mit Verve zum Zwecke der Legitimation des NATO-Interventionskrieges ins Feld geführten sogenannten „Hufeisen-Planes“ als Legende. Der deutsche Brigadegeneral a.D. Heinz Loquai beispielsweise wirft deshalb die Frage auf, ob deutsche Soldaten unter Bezug auf Halbwahrheiten und tendenziöse Darstellungen von der Bundesregierung in den Kosovo-Krieg geschickt worden sind; vgl. Grobe, Karl: „Hufeisen-Plan gab es nicht.“ General bezweifelt Existenz des serbischen Kriegskonzepts, in: *Frankfurter Rundschau*, 22. März 2000; Albrecht, Ulrich: *Militärische Interventionen für den Frieden? Überlegungen zur neuen Rolle der Bundeswehr*, in: *4/3 – Fachzeitschrift zu Kriegsdienstverweigerung, Wehrdienst und Zivildienst*, Nr. 1, März (1. Quartal) 2000, S. 28f; Schmidt-Häuer, Christian: *Der Hufschmied*, in: *Die Zeit*, Nr. 15, 6. April 2000, S. 2 sowie Reimold, Frieder: *Ein Jahr danach: Streit um Hufeisenplan*, in: *Bw Aktuell*, Nr. 14, 10. April 2000, S. 3.

⁹⁷ Stephan, Cora zit. n. Ross, Jan: *Die Geister, die der Krieg rief*, in: *Die Zeit*, Nr. 25, 17. Juni 1999, S. 12.

⁹⁸ Stephan, Cora: *Das Handwerk des Krieges*, Berlin 1998, S. 258.

NATO gegen Jugoslawien erneut erwies, das beste Mittel dar, einen Krieg über alle Schranken der Mäßigung hinauszutreiben⁹⁹. Gerade auch deshalb ist die Auffassung, daß es im Falle massiver Menschenrechtsverletzungen nicht mehr auf die Einhaltung der in der Charta der Vereinten Nationen enthaltenen prozeduralen Beschränkungen ankomme, ebenso falsch wie riskant¹⁰⁰.

Dieser Vorstellung ist das Prinzip entgegenzusetzen, daß wer den Frieden will, das Recht wollen muß, und wer den internationalen Frieden will, das internationale Recht wollen muß¹⁰¹. Immanuel Kant bekräftigt dieses mit seinem Diktum: „Wenn nie eine Handlung der **Gütigkeit** ausgeübt, aber stets das **Recht** anderer Menschen unverletzt geblieben wäre, so würde gewiß kein großes Elend in der Welt sein“¹⁰², und widerlegt damit zugleich die moralisierende Rhetorik vom „militärischen Humanismus“.

Ziel muß es sein, die Stärke des Rechts an die Stelle der Gewalt des Stärkeren zu setzen. Deshalb kommt es darauf an, „daß weniger die Frage der **Gewaltfreiheit** als die der **Gewaltmonopolisierung** diskutiert wird. Genauso wie auf nationaler Ebene die *innere* Befriedung nicht durch absolute Gewaltlosigkeit, sondern durch das staatliche

⁹⁹ Vgl. Stephan, Cora: *Das Handwerk des Krieges*, Berlin 1998, S. 257.

¹⁰⁰ Vgl. Stephan, Cora: *Krieg führen*, in: *Die Zeit*, Nr. 38, 10. September 1998, S. 57.

¹⁰¹ Vgl. Lutz, Dieter S.: *Immer wieder Krieg*, in: *Vorwärts*, Nr. 12/1999, S. 22 sowie Neuhold, Hanspeter: *Die „Operation Allied Force“ der NATO: rechtmäßig humanitäre Intervention oder politisch vertretbarer Rechtsbruch?*, in: Reiter, Erich (Hrsg.): *Der Krieg um das Kosovo 1998/99*, Mainz 2000, S. 193-208.

¹⁰² Kant, Immanuel zit. n. Vorländer, Karl: *Immanuel Kant. Der Mann und das Werk*, Hamburg 1992³, S. 226.

Exekutivmonopol gewährleistet ist, hat die Welt nur eine Chance für ihre Befriedung, wenn die Nationen mehr und mehr ihre militärische Souveränität aufgeben und sich einem Weltgewaltmonopol unterwerfen.“¹⁰³ Mit diesem Postulat zumindest kompatibel war der sicherheitspolitische Minimalkonsens, der sich hinsichtlich der Ziele und Mittel deutscher Außen- und Sicherheitspolitik seit dem Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 12. Juli 1994 betreffend den Einsatz der Bundeswehr im Rahmen von Systemen kollektiver Sicherheit unter dem Druck der Erfordernisse internationalen Krisenmanagements herauskristallisiert hatte. Entsprechend dem nach dem Ende des Kalten Krieges neudefinierten Auftrag der Bundeswehr war folgender Katalog *politischer* Prinzipien für eine Beteiligung deutscher Streitkräfte an internationalen Militäraktionen entwickelt worden¹⁰⁴:

- **Erstens** kam eine Beteiligung an internationalen Friedensmissionen nur dann in Frage, wenn sie völkerrechtlich eindeutig zulässig war. Nur so war sichergestellt, daß durch solche Einsätze das Recht gewahrt und nicht neues Unrecht geschaffen würde.
- **Zweitens** würde Deutschland Friedensmissionen niemals alleine unternehmen, sondern sich nur im gemeinsamen

¹⁰³ Tönnies, Sibylle: *Polizisten werden*, in: *Die Zeit*, Nr. 19, 3. Mai 1996, S. 45 (Hervorhebungen im Original).

¹⁰⁴ Vgl. hierzu Kinkel, Klaus: Die Rolle Deutschlands bei Friedensmissionen, in: *NATO-Brief*, Oktober 1994, S. 6f.

Verbund mit anderen Partnern an Friedensoperationen beteiligen, primär im Rahmen bestehender internationaler Institutionen wie z. B. UNO, OSZE, NATO oder WEU.

- **Drittens** müßten folgende Fragen befriedigend beantwortet sein: Gibt es ein klares Mandat? Ist die militärische Aktion in sinnvoller Weise in ein umfassendes politisches Lösungskonzept eingebettet? Sind die verfügbaren Mittel hinreichend, um einer solchen Mission zum Erfolg zu verhelfen? Ist die Verhältnismäßigkeit zwischen dem er strebten Ziel und den möglicherweise in Kauf zu nehmenden Zerstörungen gewahrt? Gibt es eindeutige Erfolgskriterien und damit eine absehbare zeitliche Begrenzung? Und bestehen Überlegungen für den Fall, daß der ange strebte Erfolg sich wider Erwarten doch nicht erreichen läßt?
- **Viertens** müßten je mehr es in Richtung Kampfeinsätze ginge, desto zwingender die Gründe sein, die eine deutsche Beteiligung erforderten. Je höher das Risiko für die Soldaten, um so höher müßten die Werte sein, die es zu verteidigen gälte. Das geforderte Risiko, unter Umständen auch für das eigene Leben, müßte für die eingesetzten Soldaten, aber auch für die Bevölkerung zu Hause, als sinnvoll und zumutbar empfunden werden.
- **Fünftens** bedürfte die Teilnahme deutscher Streitkräfte

an einer internationalen Friedensmission gemäß der Entscheidung des Bundesverfassungsgerichtes der parlamentarischen Zustimmung. Angesichts der politischen Tragweite solcher Einsätze und der möglichen Gefährdung der Soldaten wäre ein parteiübergreifender Konsens anzustreben. Der Dienst am Frieden sollte einigend wirken und nicht Anlaß zu neuen Kontroversen geben.

➤ **Sechstens** dürfte eine deutsche Beteiligung nicht konfliktverschärfend wirken. Dies könnte vor allem der Fall sein, wo aus der Zeit der deutschen Besetzung während des Zweiten Weltkrieges noch besondere Animositäten lebendig seien.

Legt man diesen Kriterienkatalog an den Interventionseinsatz der NATO im Kosovo, an dem die Bundeswehr sich beteiligte, an, so drängen sich eine Reihe von Zweifeln auf. Schon die erste, essentiell wichtige Forderung war mitnichten erfüllt – unübersehbar existierte keine eindeutige völkerrechtliche Grundlage für die Intervention des Bündnisses im Kosovo. Kriterium zwei war erfüllt, Kriterium drei wiederum höchst zweifelhaft: Sowohl verantwortliche Sicherheitspolitiker wie der deutsche Verteidigungsminister Rudolf Scharping als auch führende Militärs der NATO wie der damalige Vorsitzende des Militärausschusses, General Naumann, gaben zu, daß die politische Zielsetzung der militärischen Gewaltanwendung höchst unklar definiert war. Zudem waren die Fragen nach der Verhältnismäßigkeit, nach den Er-

folgskriterien sowie nach der zeitlichen Begrenzung unbeantwortet. Unklar blieb auch, was hätte passieren sollen, wenn sich der mit der Militäraktion angestrebte Erfolg wider Erwarten nicht hätte erreichen lassen, der serbische Präsident trotz der intensiven Bombardierungen also nicht eingelenkt hätte, und welche Rückwirkungen ein militärischer Mißerfolg im Kosovo auf das Atlantische Bündnis insgesamt gehabt hätte. Die vierte Forderung stellt eine Schlüsselfrage dar: Waren die Gründe für das eventuelle Opfer deutscher Soldaten auf dem Amsfeld wirklich zwingend? Rechtfertigten die Vorgänge im Kosovo zweifelsfrei einen Kampfauftrag für die Bundeswehr und gab es tatsächlich keinerlei Dissens über die Sinnhaftigkeit eines derartigen Kampfeinsatzes? Dies war, beobachtete man die politische Debatte sowie die Berichterstattung in den Medien, keineswegs der Fall. Forderung fünf war wiederum erfüllt, da bereits der letzte Bundestag noch vor der Konstituierung des neuen am 16. Oktober 1998 dem Einsatz deutscher Kampfflugzeuge über dem Kosovo bereits zugestimmt hatte; hätte die Bundesregierung Kampfverbände des deutschen Heeres zum Einsatz auf dem Amsfeld entsenden wollen, hätte der Bundestag allerdings erneut entscheiden müssen. Das letzte Kriterium war abermals zweifelhaft – selbstredend hatten und haben die Albaner nicht das Geringste gegen deutsche Soldaten einzuwenden, die für albanische Interessen ihr Leben riskieren, bei den serbischen Gegnern indessen sah und sieht dies anders aus.

Das Resümee im Hinblick auf die Erfüllung der einstmals so explizit reklamierten Prinzipien für einen Einsatz deutscher Streitkräfte, was

den Krieg gegen Jugoslawien anbetrifft, fällt eher ernüchternd aus: Unter dem immensen Druck der politischen Problematik wurden diese Prinzipien weitgehend ignoriert. Zu konstatieren bleibt, daß eine rot-grüne Bundesregierung hinter die von einer konservativ-liberalen Regierung gesetzten Standards zurückgefallen ist, daß die deutsche Sozialdemokratie gemeinsam mit den dereinst unter ökopazifistischen Vorzeichen angetretenen Grünen¹⁰⁵ die Beteiligung Deutschlands an der Anwendung militärischer Gewalt unter völkerrechtlich äußerst fragwürdigen Vorzeichen mitzuverantworten hat, während zugleich dezidierte Konservative wie der ehemalige Bundesverteidigungsminister Volker Rühe oder der einstige Außenminister und Nationale Sicherheitsberater Henry Kissinger in den USA vor einer möglicherweise fatalen Verstrickung in einen unabsehbar blutigen Krieg auf dem Balkan warnten.

In der Konsequenz vorstehender Betrachtung erscheint es zum einen als höchst ratsam, eine Rückbesinnung auf jenen sehr sinnvollen Prinzipienkatalog vorzunehmen und die Bundeswehr nicht nochmals mit heißem Herzen, sondern vielmehr mit kaltem, klaren Verstand in zukünftige Einsätze zu schicken. Des weiteren resultiert aus dem Desaster, das der Interventionskrieg der NATO unter politischen, militärischen und humanitären Aspekten darstellt, die dringende Notwendig-

¹⁰⁵ Auf dem Parteitag von Bündnis90/Die Grünen am 21. November 1999 führte Außenminister Joschka Fischer aus, daß „nirgendwo geschrieben stehe, daß Pazifisten wehrlose Menschen seien“ und daß „dem Prinzip der Gewaltfreiheit Weiterentwicklungs möglichkeiten eingeräumt werden müßten“; vgl. Zips, Martin: *Plädoyer für mehr Selbstvertrauen*. Fischer ermutigt die Delegierten. in: *Süddeutsche Zeitung*, Nr. 270, 22. November 1999, S. 2.

keit, einerseits das System der Vereinten Nationen zu stärken und weiterzuentwickeln, andererseits die Hybris der von der amerikanischen Hegemonialmacht zum Zwecke nationaler Interessenwahrung vermittels globaler Machtprojektion dominierten Nordatlantischen Allianz einzudämmen.

The „Revolution in Military Affairs,“ in Historical Perspective: Empirical Reasons for some Scepticism

Ralph Rotte

1. Introduction

This paper deals with the historical predecessors of the „revolution in military affairs“ (RMA) discussed in the current military, economic, sociological and political science literature. Based on technological developments of similar scope in the past, which fundamentally changed doctrinal and organizational traditions in modern warfare, it investigates the empirical consequences of changed technological environments for the determinants of battlefield success from the early seventeenth to the late twentieth century.

The purpose of this research is twofold: First, following seminal contributions in military history about the technology-war connection, e.g. by Howard (1976), Headrick (1981), McNeill (1982), Parker (1988), O’Connell (1989) or van Creveld (1989), it wants to contribute to the general literature about the tactical and operational consequences of technological change in history. It focuses in particular on the importance of human qualities in combat when technological change, e.g. ever-increasing firepower, seems to decrease man’s role relative to the machine, degrading him to another element of military matériel. Such a perspective, which seems to be supported by the experience of

industrialized mass sacrifice in the two world wars, clearly contrasts with a military professional view of modern combat which would emphasize the role of man as a highly-skilled operator of more and more sophisticated weapon systems, facing the ever-growing complexity of warfare. In brief, the paper wants to give an empirical answer to the question which human elements, like morale, leadership or training persist in a combat environment which is more and more shaped by modern technology. In this sense, the paper is a contribution to military history in its recent evolution as an interdisciplinary field of research (Hacker, 1994).

The second aim of the paper is to use those empirical results gained from military history to provide a critical basis to assess the consequences of the current RMA for the determinants of battle success and thus of the ultimate effectiveness of modern military power as a tool of politics. Basically, this means using historical experience from previous „military revolutions“ as a benchmark for present claims for the predominance of technology as a basis for military success. Blank (1996), Herman (1996), Libicki (1996), Arquilla and Karmel (1997) or Ginsberg (1998), for instance, have hinted at the problem of a perspective that is overwhelmed by impressive technological change but neglects the organizational aspects of RMAs. An empirical, history-based assessment of technological military revolutions might also contribute to current political questions arising from the end of the Cold War and from the progress in military technology, e.g. concerning the future of conscription or the

technological needs of an effective interregional military capability for the European Union.

The paper is organized as follows: section 2 outlines some important aspects of the RMA discussion as well as of „military revolutions“ in general. Seven periods of technological development in military affairs are identified for the period covered by the available data (1600-1982). Section 3 describes the dataset provided by the US Army Concepts Analysis Agency (Helmbold, 1991) and provides the hypotheses to be tested by the empirical approach. Section 4 explains this approach. The standard statistical models and specifications used are briefly introduced, as well as the testing and selection procedures which lead to the final empirical results. Section 5 gives an interpretation of the results and provides simulation results for two historical battles. Section 6 concludes.

2. „Military revolutions“ now and then

The „revolution in military affairs“

The term „military revolutions“ was introduced by Soviet military writing of the 1970s and 1980s (Metz, 1997). Today, an adequate definition of „military revolutions“ or „revolution in military affairs“ is a „rapid and radical increase in the effectiveness of military units that alters the nature of warfare and changes the strategic environment“ (Metz, 1997: 185). Technological change is a key prerequisite of such a rapid change but

does not cover the character of a RMA in total: a real „revolution“ in warfare requires not only clever technological break-throughs but also the recognition and exploitation of their consequences, i.e. of positive action in order to adapt the military system, operational concepts and organization to the new conditions of battle (Davis, 1996).

Core technological elements of the RMA currently discussed are precision weaponry and superior abilities to find, identify and target enemy forces and assets without excessive collateral damage (Libicki, 1996; Metz, 1997). The present military revolution is thus a military-technical „information revolution“ (Gupta, 1995; Cohen, 1996; Davis, 1996) in which the US have gained clear global leadership. Consequently, the four new operational concepts of the US „Joint Vision 2010“ (CJCS, 1998) build on new (including nonlethal) weaponry based on direct energy, stealth technology and information superiority, culminating in a „system of systems“. These technology-based new concepts with reorganized, smaller, cheaper but more lethal and efficient forces have been discussed as an alternative to more traditional approaches to post-Cold War planning like the Quadrennial Defense Review (Blaker, 1997; Cohen, 1997).

Nevertheless, the enthusiasm generated for the RMA by the Gulf War has also provoked some scepticism. While many observers have compared the scope of the present information revolution to the industrial revolution, eliminating Clausewitz's „frictions“ in warfare (see Davis, 1996; Metz, 1997; Owens, 1998), others have warned of underestimating the persistent importance of personnel, organization and politics in war

(e.g. Blank, 1996; Cohen, 1996; Herman, 1996; Libicki, 1996; Arquilla and Karmel, 1997). Biddle (1996) and Press (1997) have discussed the role of the Allies' superior training and of Iraqi mistakes which were as important factors for the US-led forces as technological superiority. Cohen (1996) and Herman (1996) have explained that from a historical perspective the current RMA is not a unique. Similar basic technological changes occurred through the introduction of the railroad and the aeroplane into warfare. Moreover, the current discussion about the fundamental change in military affairs is reminiscent of the theorizing about the consequences of the availability of atomic weapons in the 1950s. Finally, Owens (1998) and Ritcheson (1996) have hinted at the continuity of „uncertainty“ and „nonlinearity“ in war, and the lack of change in the basic features of warfare since the industrial revolution.

Historical RMAs

This is where this study starts off. Obviously, much of the scepticism about the current RMA results from similar experiences in history. Van Creveld's (1989) and Keegan's (1994) seminal works suggest that there have been three fundamental changes in military history: the change from muscle-bound to industrialized warfare, or from van Creveld's „age of tools“ to the „age of machines“ after 1500 A.D., culminating in Napoleonic mass armies and starting the trend of substituting firepower for manpower; the change to the „age of systems“ with the integration of technology into complex networks, culminating in the *Blitzkrieg* concept of the Second World War; and the change to the „age of automation“ after

1945, characterized by the vast increase in information needed to run military forces, and thus the computerization of warfare.

These are the most basic technology-driven changes in warfare. This paper, however, is mainly concerned with the impact of RMAs on the tactical and operational level, i.e. on the question whether technological change actually altered the determinants of battlefield success. For while RMA enthusiasts tend to neglect the role of numbers and human factors like morale in favor of technological superiority and, possibly, (at most) training, RMA sceptics hint at the persistent importance of tactical and psychological factors in combat. The basic problem is thus the relative relevance of quantitative and qualitative, as well as of material and immaterial elements for the effectiveness of armed forces. The ultimate proof of an army's fighting abilities and effectiveness, however, is victory on the ground. The strategic and political determinants of success in war have already been empirically investigated by Stam (1996). In exploring the connection between democracy and battlefield performance, Reiter and Stam (1998) have found that democratic armies have had significant advantages in logistics, initiative and leadership in the period from 1800 to 1982. Winning battles is certainly not the same as winning wars, although there is some correlation. If we are interested in the factors directly influencing casualties or the outcome of actual fighting, however, we have to turn to the tactical and operational level (Dupuy, 1990). Therefore, in this paper we analyze the determinants of battlefield success in a changing technological environment in modern history.

Basically, one may distinguish three possibilities for fundamental technological change in warfare: progress in firepower, i.e. in the range, precision, firing frequency, and calibre or impact of firearms; progress in mobility, i.e. in the range and speed of forces; and progress in C³I technology, i.e. in the availability and processing capabilities of information and communication. A more detailed look at the era of modern warfare since about 1600 provides us with several basic changes in warfare which were mainly driven by technological innovation. Combining the assessment of technological change in warfare provided by Stegemann (1940), Montgomery (1968), Dupuy (1984; 1992), Dinter (1985), Dupuy and Dupuy (1993), Messenger (1995), Parker (1995a; 1995c), van Creveld (1997a; 1997b) and Townshend (1997) gives us seven basic periods of prevalent combat technology with major consequences for tactical doctrine, organization etc. Based on the three interacting fields of fundamental technological change in war these periods are: (1) the 17th century, (2) most of the 18th century until about 1780, (3) the late 18th and first half of the 19th century, (4) the transformation phase until about 1890, (5) the high-period of infantry and artillery, First World War-style, between about 1890 and 1930, (6) the period of increased mobility, Second World War-style, between about 1930 and 1960, and (7) the advent of the current RMA, between the mid-1960s and the mid-1980s.

Seven periods of military technology, 1600-1982

Dupuy (1984: 130ff.) and Dupuy (1992: 199ff.) give an overview of the basic technological developments and changes in warfare since the beginning of the 17th century. Between 1600 and 1700 the technology of war was characterized by the matchlock musket, the pike and the plug bayonet for the infantry, and by the reduction in weight and the standardization of calibres of the artillery guns, introduced by Gustavus Adolphus. Gunpowder was standardized and infantry tactics were based on a mixture of musketeers firing volleys and pikemen following a modern kind of phalanx tactics, as in the Thirty Years War, 1618-1648 (Lynn, 1995a; Parker, 1995b; Childs, 1997). Increasing firepower, following the introduction of the flintlock musket, the double-ended iron ramrod, lighter guns and howitzers with smaller calibers as well as the socket bayonet, led to the elimination of the pike from the battlefield and to linear tactics and operational manoeuvre doctrine. Rigid discipline and training resulted in the higher mobility of units on the battlefield. Exemplary wars of this period include the War of the Spanish Succession, 1701-1714, the Great Northern War, 1700-1721, and the wars of Frederick the Great, 1740-1763 (Lynn, 1995a; Black, 1997). From the end of the 18th century until approximately the mid-1800s, light infantry with rifles as well as modern artillery reformed according to the Gribeauval system (adopted from the 1770s) with standardized guns and howitzers, lighter pieces and improved carriages, led to lines of infantry thinning to just two or three ranks. The divisional and corps systems were introduced, embracing all three arms, infantry, cavalry and artillery. Following the *levée en masse*, tirailleur

tactics and massed columns became two standard elements of mobile infantry combat, as in the Wars of the French Revolution, 1792-1800, and in the Napoleonic Wars, 1800-1815 (Lynn, 1995b; Black, 1997; Forrest, 1997).

Between about 1850 and 1890, muzzle-loading rifles, Minié bullets and percussion caps substituted for the smoothbore muskets and flintlocks, and were quickly improved by breechloading mechanisms. Similarly, artillery firepower increased with the introduction of the Congreve light gun, breechloading artillery pieces and of shells and shrapnels instead of solid or grape shot. While the fundamental changes were mainly based on increasing firepower, the military revolution of the second half of the 19th century were also characterized by radical improvements in mobility and C³I capabilities, due to the introduction of railways and field telegraphs. Exemplary wars of this period include the Crimean War, 1853-1856, the war of Napoleon III. against Austria, 1859, the wars of German unification, 1864-1871, and the American Civil War, 1861-1865 (Murray, 1995a; French 1997).

The trends demonstrated in these wars were massively accelerated during the last years of the century, which led to the period before and after the Great War, 1914-1918 (with the Boer War, 1899-1902, the Russo-Japanese War, 1904/5 and the Balkan Wars, 1912/13, as additional examples), being characterized by innovations like the machine gun, magazine rifles, aeroplanes and airships, smokeless powder, the field telephone, recoil mechanisms for artillery, barbed wire, and poison gas (Stegemann, 1992; Murray, 1995b; Murray, 1995c; Murray, 1995d;

Bourne, 1997). The core of military tactics gradually shifted down to the infantry battalion, company and team levels as well as to massive artillery concentration (Andrews, 1977; Dupuy, 1984: 225ff.). The infantry line as well as cavalry in general disappeared from modern battle fields. The period between 1930 and 1960 was then determined by technologies utilized in the Second World War, 1939-1945, like tanks, rocket launchers, tactical and strategic aircraft made of aluminium, rocket weapons, bazookas, radar, radio communications, transport by truck, and self-propelled artillery. Other important wars of this period were also the Spanish Civil War, 1936-1939, and the Korean War, 1950-1953 (Murray, 1995d; Murray, 1995e; Murray, 1995f; Overy, 1997). Finally, the introduction and utilization of (combat) helicopters, satellite and long range air reconnaissance, rocket missiles and guided missiles were characteristics of the seventh period, with the Vietnam War, 1965-1973, and the Yom Kippur War, 1973, as the most striking examples (Murray, 1995f; Towle, 1997).

Of course, military technology, tactics, and organization were not static within those periods. The 17th century, for example, saw a constant adaption of the standard formation of the „Spanish Square“ of pikemen and musketeers with priorities shifting from the former to the latter (Dupuy and Dupuy, 1993: 575ff.). Nevertheless, the selected periods can be clearly distinguished from each other either by rapid military change, like the European military reforms initiated by Louis XIV. in the late 17th century, the French Revolution at the end of the 18th century, and the introduction of modern tank and of air warfare in the 1930s, or by

relatively long periods of relative peace during which the next major wars were prepared, as in the mid-1870s until the mid-1890s, or in the 1920s and early 1930s.

3. Data set and theoretical expectations

Previous research and data

The empirical determinants of success as well as of casualties in modern combat have been the topic of detailed research by military agencies and military scientists. Benchmark contributions have been made by Dupuy's (1984; 1990; 1992) Quantified Judgement (QJM) and Tactical Numerical Deterministic (TNMD) Models, or Helmbold's (1997) statistical modelling of battles and engagements. Basically, the QJM approach builds on a quantitative assessment of weapons effects, of tactical formations, and the opponents' relative quantitative and qualitative standings, which are mainly deduced from engineering tests or field exercises, and connected by more or less empirically founded formula. Inserting the data on the historical circumstances of battles allows then for predicting outcomes and casualties, and for comparisons of predicted and actual results. Helmbold (1997) applies nonparametrical statistical techniques in order to fit historical data and identify the driving factors of battle success. Based on this literature, this paper uses standard parametric models from econometrics and cliometrics in order to estimate the empirical determinants of battle success.

The data set we use has been provided by Helmbold (1991) and is constructed in a fashion similar to the data used in the QJM or TNDM. It consists of information about 660 historical battles and engagements between 1600 and 1982. Eliminating battles with too many missing variables leaves us with a set of 625 observations. The construction of the data set makes it especially relevant from the tactical and operational point of view, since it splits longer battles into a number of distinct clashes which enable us to distinguish exactly attacking and defending side (Bauer and Rotte, 1997). For example, the battles of the Marne in September 1914 and of Kursk in July 1943 are split into 8 and 7 separate operations, respectively. Cross-case correlation of errors is avoided by restricting the perspective on the relative position of the attacking side, i.e. by counting every battle only once. In principle, the data set provides information about quantitative and qualitative aspects of the armies facing each other, like personnel strengths and numbers of artillery tubes, tanks, and close air support sorties. Experts' discrete assessments of qualitative factors include the attacker's relative advantage in air superiority, morale, technology, logistics, intelligence, leadership, etc.

One fundamental methodological problem of the data set is obviously that the data are all based on ex-post judgements. The military historians of course knew the outcome of the battles when they made the codings. Nevertheless, we consider the data set suitable for our empirical questions. Assessments of the qualitative aspects of historical events always have the problem of hindsight which can only be overcome in principle by assuming professional, scientific judgement by the experts

involved. Due to the number of observations and variables in our data set, our empirical approach seems at least superior to any anecdotal evidence usually given in the military history literature. Moreover, using simple categorial codings instead of continuous ratings makes the assessments reasonably robust. Finally, the robustness of our coefficient estimates and their significance, despite varying sets of exogenous variables, demonstrate that there is no endogeneity problem resulting from a potential dependence of the exogenous variables on battle outcome which such an assessment problem would imply.

Table 1 gives an overview of the variables and their definitions. The variable we use as dependent variables in our empirical investigations, *Victory*, is constructed from the data set's information about the outcomes of the battles included. Following Clausewitz's discussion of the defense as the stronger form of war, which only needs to hold to be successful, while the attacker has to dispose of the status quo in order to win actually (Clausewitz, 1990: 360ff.), we define the small number of drawn battles in the data set as defeats of the attacker.

Relative combat effectiveness

While most of the variables are straightforwardly identifiable, one qualitative variable is of special interest. In Dupuy's original model, relative combat effectiveness was intended to cover the effects of all intangible behavioral and unidentified operational variables of combat (Dupuy, 1992: 105ff.). Most of those variables have been identified separately in our data set, and have been classified according to the

$+4 - 4$ pattern described in Table 1. Therefore, another aspect of the combat effectiveness variable is essential in our framework of analysis. In Dupuy's model, relative combat effectiveness was calculated as the ratio of the actual battle outcome and the theoretical combat power of the opponents. Battle outcome was based on the ratio of result values for each side, constructed from the assessed degree of mission accomplishment, spatial effectiveness (i.e. gains or losses of ground) and casualty effectiveness, while combat power was the pre-battle ratio of army strengths weighted according to the operational circumstances of battle. Thus, as a continuous variable, combat effectiveness gave the quality-corrected number of side A's soldiers equivalent to one soldier of side B (Dupuy, 1990: 162ff.). Empirical investigation showed that the square of the combat effectiveness value was very close to the ratio of casualty-inflicting rates of the opposing sides in battle, i.e. the ratio of casualties inflicted on side A per man of side B and casualties inflicted on side B per man of side A (Dupuy, 1990: 163f.).

Controlling for most other operational and behavioral factors, our discrete value for combat effectiveness may thus be interpreted as an assessment of the relative ability to transform (relative) material and human quality and quantity into (relative) ability of inflicting casualties on the enemy, i.e. of relative superiority in fighting power due to other reasons than covered by the qualitative variables in the data set. Dupuy (1990: 107ff.; 1992: 109ff.) discusses the persistent German superiority in combat effectiveness throughout the two world wars, which on average amounted to 1.2 on the western and between at least 1.8 and 3.0 on the

eastern front, even in late 1944 and early 1945. He ascribes this permanent effectiveness advantage of comparably equipped German forces largely to cultural reasons which led to their better use and more professional behavior in combat. A similar case is Israeli superiority against the Arabs in the 1967 and 1973 wars. In this paper, we interpret combat effectiveness as a measure of relative advantages in organization, doctrine and military philosophy.

Some expectations

Using these observations, we investigate the empirical determinants of an attacker's success in combat between the early 17th and the late 20th century. The vast literature on military history leads us to a number of expectations on how the variables should affect the outcome of battles. Following Lanchester's (1977) seminal theoretical work, we expect a significant positive, but nonlinear effect for the numerical superiority of the attacking side. Lanchester's classical square law as illustrated by Dinter (1985: 115ff.), for example, and adapted by Dupuy (1992: 221ff.) shows how superior numbers result in a quick and relatively cheap victory in duel situations with a number of restrictive assumptions. Everything else being equal, relative combat power is not determined by the simple ratio of force strengths, but by its square. Another aspect of nonlinearity is diminishing returns on superior effectiveness in combat. Obviously, after a certain point increases in quantitative as well as qualitative superiority will yield disproportionately low additional returns to the likelihood of winning a battle or to the time needed to do so (Dupuy, 1992: 125ff.). On

the other hand, with improving technology, one could expect a decline in the importance of numerical superiority due to a general substitution of technology and firepower for numbers. Given the experience of the failure of massed infantry attacks against machine guns and artillery positions in the world wars, for instance, we thus expect a stepwise decline in the role of numerical superiority throughout the periods of warfare analyzed. Correspondingly, we expect an increase in the (positive) impact of technological superiority on the likelihood of winning. Admittedly, relative technological superiority may have been extraordinarily effective already in the past, as for example the breech-loading Prussian Dreyse gun in the battle of Königgrätz against the Austrians, who were still equipped with smooth-bore muskets in 1866. Nevertheless, since technological progress in warfare is ever-accelerating, and therefore quality jumps in weapons concerning for example fire frequency and precision, become more and more impressive in time, we expect some change between the periods selected. Since the effective use of modern equipment largely depends on the supply of ammunitions, fuel and spare parts as well as on information about target locations, etc., we expect a similar effect for logistics and intelligence.

Due to the automation of modern warfare, one could imagine that there should have been some decline in the importance of better morale in combat. The background to such a view is the image suggested by military history of a progression towards cold, impersonal, technical combat between machine-like men relying on ever-increasing firepower. Since the simple availability of modern technology does not per se lead

to improved chances in battle, we expect a persistent positive role for leadership and combat effectiveness throughout history. After all, it is these two variables, which provide the congruence of weapons, tactics and doctrine (Dupuy, 1992: 213ff.) as well as the organizational superiority in handling modern arms, which seem essential for success in combat in general. One should also expect an increasingly positive role for training due to the growing complexity of modern arms whose effective use requires intensive practice. On the other hand, however, technological progress might also mean easier use, e.g. if one compares the loading and firing procedure of a matchlock musket to a modern rifle. Ultimately, more „brilliant“ systems might need less training (Metz, 1997). Moreover, the progress in arms sophistication has been accompanied by an increasing erosion of traditional boundaries between the civilian and the military realms (Bacevich, 1997). Civilian capabilities have become more and more useful for combat as a consequence of the generally increasing qualifications of recruits and improved transferability of basic technological as well as organizational skills. A historical example for this development is provided by the Boer War (1899-1902) where less trained but more flexible British reservists proved more useful for modern war than the regular soldiers (de Bloch, 1901: 830f.).

Following historical experience concerning the development of the firepower-mobility trade-off (Dinter, 1985: 55ff.) we expect a general combat environment more favorable for the defender in the periods between 1850 and 1930. Especially during this period, firepower (breech-loading rifles and artillery, machine guns, heavy artillery, smokeless

powder etc.) clearly grew faster than mobility (still basically dependent on the marching abilities of the soldiers on the ground, or on horses), firepower tended to pin forces down without giving them the opportunities to pass or circumvent the killing zones. This point is supported by the general rule that flank attacks are more likely to succeed than frontal attacks (Dupuy, 1984: 327ff.). Correspondingly, there should be a general negative impact of the defender's posture on the likelihood of an attacker's victory, especially in this period. Notwithstanding historical examples of turning manoeuvres, prepared or fortified defensive positions should at least delay an attack, and at best enable the defender to defeat the attacker (Dupuy, 1984: 329f.). Corresponding to our considerations about the role of technological superiority, we expect an increasing role for firepower, i.e. of the attacker's relative artillery and air support in achieving his objectives in battle (Dinter, 1985: 99ff.; Dupuy, 1990: 332). Finally, based on Clausewitz' (1990: 173ff.), we expect a persistently positive effect of surprise on the chances to win a battle. For the quantitative findings of the QJM and TNDM, Dupuy (1990: 332) has hinted at the fact that the achievement of tactical surprise results in a substantial enhancement of combat power.

4. Empirical methodology and specifications

The statistical model

Since our central dependent variable, *Victory*, is dichotomous, our empirical investigation builds on a standard binary choice model, the Probit model as explained by Amemiya (1981) or Maddala (1983). Based on a vector of explanatory variables \mathbf{x} for each observation, the probability of an attacker's success or failure in battle i is given by

$$Pr(Victory = 1) = F(\boldsymbol{\beta}' \mathbf{x}_i),$$

and

$$Pr(Victory = 0) = 1 - F(\boldsymbol{\beta}' \mathbf{x}_i),$$

respectively. In order to avoid nonsense probabilities, i.e. to restrict the outcomes of the model to the $[0, 1]$ interval, a distribution F is chosen which secures that, for a given regressor vector,

$$\lim_{\boldsymbol{\beta}' \mathbf{x}_i \rightarrow \infty} Pr(Victory = 1) = 1$$

$$\boldsymbol{\beta}' \mathbf{x}_i > 0$$

and

$$\lim_{\boldsymbol{\beta}' \mathbf{x}_i \rightarrow -\infty} Pr(Victory = 1) = 0.$$

$$\boldsymbol{\beta}' \mathbf{x}_i < 0$$

In case of the Probit model the standard normal distribution Φ is chosen, giving us the probability of a battle success by

$$Pr(Victory = 1) = \Phi(\boldsymbol{\beta}' \mathbf{x}_i).$$

The coefficient vector β is estimated by a standard maximum likelihood procedure. One should note that the Probit model represents a nonlinear framework of estimation. Therefore, variable transformations like *(Force ratio)*² add another element of nonlinearity to it. Nevertheless, since higher values of the exogenous variables lead to higher probabilities of the endogenous one, qualitative interpretation is in principle similar to the linear ordinary least squares approach.

Estimation procedure and model selection

The empirical analysis is done in two basic steps. First, we estimate a Probit model for *Victory* for the whole period of 1600 to 1982. In order to keep the empirical model as simple as possible, we choose several specifications and test their relative explanatory power by standard likelihood ratio tests. Starting with a reduced specification containing the exogenous variables relevant for all subperiods, except *(Force ratio)*², *Combat effectiveness*, *Momentum*, *Initiative* and *Duration*, we proceed to identification of an optimal model by gradually including these variables into the estimation. The three qualitative variables are left out at the beginning because of potential collinearity problems, especially with *Leadership*. Nevertheless, our estimations show that this fear is not justified. The same is true for the potential endogeneity of *Combat effectiveness*, which in its original continuous version was clearly dependent on the outcome of the battle. In each case, however, inclusion of the additional variables does not essentially affect the sign, magnitude or statistical significance of the other estimated coefficients. We then

include dummies for the subperiods, with the fourth period (1850-1889) as a reference group. The optimal estimation results with and without period dummies are given in Table 2.

In a second step, we look at separate estimations for the seven subperiods. The aim of this step is to gain a better understanding for period-specific changes in contrast to the overall picture given by the general estimation. In order to keep estimation and interpretation simple we prefer this approach to the inclusion of a battery of interaction terms. The opportunity of using period-specific information, as on armored forces or air power, however, collides with technical problems of missing information and lacking variation for several variables. Unfortunately, this is especially relevant in the case of *Technology*. Therefore optimal period-related specifications vary across the periods. Nevertheless, one has to emphasize that, as in all other estimations done, none of the specifications reported in Table 3 neglects any statistically significant variable which might result from alternative estimations performed. More often than not, exclusion of missing observations results also in varying numbers of observations for different specifications within one subperiod. In addition to the likelihood ratio test, identification of the models with optimal explanatory power therefore relies also on the Akaike Information Criterion for non-nested models with

$$AIC = -2/n \ln L + 2 k/n$$

where $\ln L$ is the loglikelihood value of the estimated model, n is the number of observations and k is the number of estimated coefficients

(including the constant). The smaller the AIC the higher the relative explanatory power of the model.

Goodness-of-fit information

Apart from coefficient estimates, numbers of observations, loglikelihood and AIC values, the tables also present goodness-of-fit measures for assessing the actual explanatory or predictive power of the models chosen. Two Pseudo-R² measures are provided for the nonlinear, binary model case: the Pseudo-R² according to McKelvey and Zavoina (R²(MZ)) which is the ratio of the estimated explained sum of squares and the estimated explained sum of squares plus an estimate of the unexplained variation (n in the Probit case), and the Pseudo-R² according to Veall and Zimmermann (R²(VZ)) which is the ratio of the likelihood ratio test statistic (LRT) and (LRT + n), normalized by the ratio of -2 lnL⁰ and (n - 2 lnL⁰), where lnL⁰ is the loglikelihood value of the model if the non-intercept coefficients are restricted to zero. Both measures are designed in analogy of the R² in the linear case, with 0 meaning no and 1 meaning a perfect fit (Veall and Zimmermann, 1996).

5. Estimation results

The general pattern

The estimation results presented in Table 2 give us a consistent overview of the empirical determinants of battle success from the 17th century until

the period preceding the current RMA. The positive, additional nonlinear impact of numerical superiority is confirmed. According to the significant parameter estimates for *Force ratio* and $(\text{Force ratio})^2$, growing relative numerical strength increases the attacker's chances to win until a theoretical maximum in superiority of 8.9:1 and 9.8:1, respectively. Given that such ratios in numbers are very rare, we may conclude that rising numerical strength is a good thing for any commander in the field despite its decreasing positive returns vis-à-vis his opportunities to prevail in combat. But it is obviously not the only way to improve significantly one's probability of victory. Important other factors are advantages in *Leadership*, *Surprise*, *Combat effectiveness*, *Morale* and *Initiative*, i.e. typical elements of force quality other than material or numerical superiority. While *Intelligence* also has a significant positive influence on the probability of victory, *Posture*, *Training* and *Logistics* are found to be statistically insignificant. Even more in contrast to our expectations, *Technology* has a significantly negative impact on combat success.

Additional estimations, however, indicate that this effect is simply due to the composition of the data set which contains a disproportionate number of detailed US engagements of a relatively low scale, especially from the World Wars, and a number of outliers concerning *Duration*. Omitting either combat situations with less than 10,000 (or, alternatively, 25,000) men on the attacker's side (which are mainly US engagements), or battles at least 10 (or, alternatively, 5) days long, leads to estimation results in which *Technology* remains statistically insignificant, while there is no qualitative change in the other variables. Nevertheless, even this

result thus indicates that technological superiority does not affect significantly the outcome of the battles observed in 382 years of military history. At least this holds for non-colonial western warfare which covers the bulk of the battles analyzed in the data set. The estimation result for the specification including period dummies shows that during the subperiods preceding the reference period (1850-1889) the probability of winning an offensive battle was significantly higher *per se*. Since the second half of the 19th century, however, there is not a significant period effect any more. A likelihood ratio test shows that including the period dummies significantly improves the performance of the model. The coefficient estimates for all variables remain very stable, just as they did in the other specifications tested but not reported here.

Period-specific results

Turning to the separate estimations for the seven subperiods provides us with a more differentiated picture which must, however, be interpreted very cautiously. Looking at Table 3 shows that battle field success in the 17th century was significantly driven by relative numerical strength and superiority in leadership. In the two subsequent periods, however, *Force ratio* and $(\text{Force ratio})^2$ remain statistically insignificant, with only *Leadership* prevailing as a significant determinant of the probability of *Victory* in the second half of the 18th century. *Technology* played no role in these three subperiods, due to a lack of technological differences between the competing armies (which technically leads to its elimination from the specification). Nevertheless, the fit and predictive power of the

models is very good. Table 3 provides a similar result for the fourth period (1850-1889). Again, the Probit results for *Victory* indicate no significant exogenous variables despite an excellent fit of the data. For 1890 to 1929, estimates find that battlefield success is positively related to *Morale*, *Combat effectiveness* and *Initiative*, and the probability of *Victory* is also influenced significantly by *Logistics* and *Momentum* (negatively). For the two most recent periods, our estimation results show that, between 1930 and 1960, *Force ratio*, *Air superiority*, *Surprise*, and *Initiative* were statistically significant for winning a battle. In both cases, *Technology* has a surprisingly negative effect. Additional estimations for selected wars show that this is a Second World War- specific effect which we ascribe to the composition of the data set as explained above. For the last period, we find a positively significant impact of *Artillery ratio* on the probability of *Victory*. Again, the fit of our models is excellent.

These results, however, have to be taken with a grain of salt. One has to emphasize that, at least for the subperiods from 1600 to 1889, and from 1961 to 1982, the number of observations available for estimation is rather small. Moreover, until the end of the 18th century, variation in crucially interesting variables like *Technology*, *Morale* or *Intelligence* is so low that they cannot be included in most specifications. As we have mentioned already, exclusion of those variables from the reported estimation results is not due to a lack of statistical significance or explanatory power but simply due to the inexistence of substantial differences between those characteristics of the clashing armies in our data for these periods. Nevertheless, the quality of the estimations

according to the goodness-of-fit measures is very impressive despite the relatively small number of technically relevant exogenous variables.

Two exemplary simulations

In order to explore the actual quality of our estimations for predicting concrete battle outcomes, we look at simulation results for two famous battles, Waterloo (in June 1815) and Gettysburg (in July 1863). At Waterloo, Napoleon I., with about 68,000 men and 220 guns, faced a combined Anglo-Prussian force of about 137,000 with 196 artillery tubes commanded by the Duke of Wellington and Marshal Blücher, with the latter coming to support the former (Dupuy, 1990: 115). The British were positioned on a ridge with several fortified farms providing additional cover, giving us a *Posture* of 1. The French intelligence underestimated the British will to fight as well as the Prussians' resolution to assist Wellington in his defence against Napoleon's attacks in the afternoon of 18 June 1815, which results in *Intelligence* = -1. Although the French had some advantage in *Momentum* and *Initiative* (= 1), Napoleon was seriously surprised by the Prussians' appearance on the battlefield and by the stubborn British resistance (*Surprise* = -2), which finally decided the combat in favor of the Allies. With no other significant differences in the opponents' quality factors, these data result in $\beta'x = -1.06$ and -0.93 according to our estimations for the total period of 1600-1982 (Table 2), giving Napoleon a chance of winning at Waterloo of 14 and 20 percent, respectively. According to the more specific but less reliable estimation

results for the period 1780-1849 (Table 3) his chances of victory were plain zero in this constellation.

This result is in stark contrast to contemporary assessments (Holmes, 1976: 56ff.; Keegan, 1981: 135ff.). Our simulation shows that Wellington's famous statement that the battle had been a very „close thing“ was somewhat exaggerated, just as Napoleon's hope that his chances were still 60 to 40 after the arrival of the Prussians was overoptimistic. This also holds if one changes the setting by ignoring the Prussians' actual impact and looking at the result for Napoleon facing only Wellington's army of 66,000. This would have been the case if Grouchy had fulfilled his task of harrassing the Prussian army effectively. With everything else held constant, the odds against the French improve only slightly in the general setting, i.e. to 15 and 26 percent, respectively. Simulation according to the period-specific estimation results still gives us a probability of winning of zero. Another famous, somewhat self-assured citation by Wellington, however, can be verified by our results. According to the British commander, it would not have worked for the Allies if he himself had not been on the ground, and this seems true if one changes Napoleon's relative superiority in *Leadership* from 0 to 2, a value that our dataset attributes to his position at Austerlitz in 1805. Without the „Wellington effect“ neutralizing Napoleon's military genius (apart from the Emperor's age and illness), such a leadership advantage would have given rise to the probability of a French victory (*ceteris paribus*) of 85 and 89 percent according to the overall pattern of Table 2. The period-specific simulation even gives Napoleon a 100 percent chance of winning.

Another set of simulations was done for the three-day battle of Gettysburg between the attacking Confederate army of 75,000 with 250 guns under General Robert E. Lee against the Union forces of 83,000 with 300 guns commanded by General George C. Meade. Neither side possessed a significant advantage according to our quality factors, except for a slight disadvantage in *Intelligence* (= -1) and some advantage in *Momentum* (= 1) for the Confederates. Simulations based on the estimation results of Table 2 give us a probability of a Southern victory of 25 and 17 percent, respectively. Simulation according to the period-specific results for 1850-1889 (Table 3) yields a chance of zero.

Given the seemingly close failure of the famous „Pickett's charge“ on 3 July 1863, the third day of the battle (Holmes, 1976: 109ff.), one might ask whether the result would have been different if Lee's army had been of equal numerical strength to the Union forces. Simulating such a situation, however, only results in a slight improvement of the Confederates' chances by one percentage point in the general framework, no more. Again, a different picture evolves if one assumes a leadership advantage for Lee similar to the first two years of the Civil War, when our data frequently ascribe a leadership advantage of 1 to the Confederates. Given such an advantage, the probability of a Southern victory at Gettysburg increases to 65 and 54 percent, respectively. The period-specific simulation, however, remains far less favorable, yielding a probability of victory of still only 23 percent.

6. Conclusions

Two fundamental results of our empirical analysis are most striking vis-à-vis the topic of this paper. First, and most important, technological superiority (and better training) did not win battles during the almost four centuries of warfare we have analyzed here. Second, since the end of the 19th century, technological change has made warfare a far more complicated affair than in the periods before. Actually, this empirical watershed coincides in principle with van Creveld's (1989: 153ff.) change from the „age of machines“ to the „age of systems“, at least if one interprets the wars of the second half of the 19th century as preludes in a transition period towards systemic warfare (O'Connell, 1989: 231ff.). Before, the only empirically important determinant of battle success, apart from numerical strength, was leadership. Afterwards, leadership seems to be of less importance for a success on the battle field. Especially during the period marked by the Great War, moral and doctrinal elements of warfare, as well as the greater ability to supply a vast army in long material battles seems to have replaced leadership skills to a large degree. Mechanized warfare around the period of the Second World War seems to have reintroduced some significance to numbers, but emphasizes also surprise and the will to attack. It is in this period where we find even significant negative effects for technological superiority. Since 1930, firepower, delivered either by ground-based artillery or by air support is a highly significant determinant of battle success.

Thus, what are the implications for the expectations given in section 3? By and large, Tables 2 and 3 indicate that numbers seem to matter in battle, and they do so according to a non-linear pattern. Nevertheless, this holds mainly for the 18th century. Although significance of superior numbers cannot be found for all periods analyzed, technological progress does obviously does not substitute for numerical strength, at least not in the simple way we suggested. In general, there is no significant empirical effect of technological superiority on the outcome of a battle.

According to the period-specific results, the same seems basically true for logistics, training and intelligence, despite some weak evidence of positive significance of the former, driven by the First World War. Moreover, morale may not be as important as traditional military theory implies, but it still seems more important for winning in combat than technology. Similarly, leadership, organization and doctrine (combat effectiveness) seem to lose their impact in time. In general, until the mid-19th century, the chances of winning an offensive battle were better per se than afterwards, indicating that the defense has become stronger with technological progress. The defender's posture, however, does not have any significant effect on battle outcome if one controls for other qualitative and quantitative factors. Finally, since the 1930s, superior firepower due to air or artillery capabilities has become crucially important in combat. Since the period-specific results are more problematic from a methodological point of view, however, the main

finding which is supported by both steps of the empirical analysis is the insignificance of technology and training.

The consequences of this surprising empirical result for the discussion about the RMA and its implications for modern warfare are straightforward. If technology and training are not found to be empirically significant elements of success on the tactical and operational level, military history contradicts the emphasis on these factors which can be found in the literature on modern warfare. Since at the same time, our analysis has found that traditional human elements of success, like leadership, combat effectiveness, surprise and initiative, remain at least more essential than technology, it supports the more sceptical views of the RMA stressing the non-mechanistic, organic aspects of modern combat. According to our results, success in combat can be achieved without technological sophistication if only systemic efficiency and optimal interaction of the various arms and levels of modern armed forces are obtained. Effective military action on the ground therefore depends mainly on the organizational quality of forces and their doctrine, not on high-tech weaponry. Only via firepower or surprise might there be a substantial indirect effect of current modern technology.

Theoretical explanations for our empirical findings might be found in Biddle's (1996a, 199b, 1997) arguments about the decisive role of the synergy between the effects of modern technology and the adversary's mistakes, or in the civil-military relations nexus resulting in effective use of high-tech weaponry and in the military's ability actually to use it in areas of intervention in civilian affairs. In both cases, technological

advantage (including technical knowledge about operating the modern systems by better training) will not per se be decisive for combat success. Only through superior leadership and efficient overall organization will the technologically superior side be able to exploit the opponent's tactical errors or use the better technology effectively. As our discussion of Dupuy's concept of combat effectiveness has shown, efficient organization also incorporates doctrine, military philosophy and „culture“, i.e. it is closely connected to societal norms and basic political attitudes and decisions. Following Biddle's arguments then gives us the reason for the insignificance of technological superiority in war: basically, it is an army's character and organization, i.e. its „software“, which win battles, not the hardware available. If software is thus more essential in combat than hardware, it will be able to substitute for technological shortcomings, at least to a certain degree. Thus, despite several methodological weaknesses caused by the data situation, this paper supports some serious doubts (raised by Blank, 1996; Cohen, 1996; Herman, 1996; Libicki, 1996; Arquilla and Karmel, 1997) about the technology-fixated view of many military and politico-economic analysts concerning the „revolution in military affairs“ and the evolution of modern warfare.

References

Amemiya, T.: (1981) Qualitative response models: A survey. *Journal of Economic Literature*, 19 (4), 483-536.

Andrews, Marshall: (1977) The Germans create the combat team. *History, Numbers, and War*, 1 (1), 13-16.

Arquilla, John and Karmel, Solomon M.: (1997) Welcome to the revolution... in Chinese military affairs. *Defense Analysis*, 13 (3), 255-270.

Bacevich, A. J.: (1997) Tradition abandoned: America's military in a new era. *The National Interest*, 48, 16-25.

Bauer, Thomas and Rotte, Ralph: (1997) Prospect theory goes to war: Loss-aversion and the duration of military combat. *University of Munich, SFB 386 Discussion Paper* 97.

Biddle, Stephen: (1996a) Victory misunderstood. What the Gulf War tells us about the future of conflict. *International Security*, 21 (2), 139-179.

Biddle, Stephen: (1996b) Technology, civil-military relations, and warfare in the developing world. *Journal of Strategic Studies*, 19 (2): 171-212.

Biddle, Stephen: (1997) The Gulf War redux: Why skill and technology are the right answer. *International Security*, 22 (2): 163-174.

Black, Jeremy: (1997) The Military Revolution II: Eighteenth-century war. In: Charles Townshend (ed.), *The Oxford illustrated history of modern war*, Oxford: Oxford University Press, 35-63.

Blaker, James R.: (1997) The American RMA force: An alternative to the QDR. *Strategic Review*, 25 (3), 21-30.

Blank, Stephen J.: (1996) Preparing for the next war: Reflections on the Revolution in Military Affairs. *Strategic Review*, 24 (2), 17-25.

de Bloch, Jean: (1901) The wars of the future. *Contemporary Review*, 80: 305-332.

Bourne, John: (1997) Total war I: The Great War. In: Charles Townshend (ed.), *The Oxford illustrated history of modern war*, Oxford: Oxford University Press, 100-119.

Chairman of Joint Chiefs of Staff (CJCS): (1998) *Joint vision 2010. America's military preparing for tomorrow*. Washington, D.C.

Childs, John: (1997) The Military Revolution I: The transition to modern warfare. In: Charles Townshend (ed.), *The Oxford illustrated history of modern war*, Oxford: Oxford University Press, 19-34.

von Clausewitz, Carl: (1990) *Vom Kriege*. Augsburg: Weltbild.

Cohen, Eliot A.: (1996) A revolution in warfare. *Foreign Affairs*, 75 (2), 37-54.

Cohen, William S.: (1997) Report of the Quadrennial Defense Review, May 1997. <http://www.defenselink.mil/pubs/qdr>, July 1998.

van Creveld, Martin: (1989) *Technology and war: From 2000 B.C. to the present*. New York: Free Press.

van Creveld, Martin: (1997a) Technology and war I: to 1945. In: Charles Townshend (ed.), *The Oxford illustrated history of modern war*, Oxford: Oxford University Press, 175-193.

van Creveld, Martin: (1997b) Technology and war II: Postmodern war? In: Charles Townshend (ed.), *The Oxford illustrated history of modern war*, Oxford: Oxford University Press, 298-314.

Davis, Norman C.: (1996) An information-based Revolution in Military Affairs. *Strategic Review*, 24 (1), 43-53.

Dinter, Elmar: (1985) *Nie wieder Verdun. Überlegungen zum Kriegsbild der 90er Jahre*. Herford: Mittler & Sohn.

Dupuy, R. Ernest and Dupuy, Trevor N.: (1993) *The Harper encyclopedia of military history. From 3500 B.C. to the present*. New York: Harper Collins Publishers (4th edition).

Dupuy, Trevor N.: (1984) *The evolution of weapons and warfare*. Fairfax, VA: Hero Books.

Dupuy, Trevor N.: (1995) *Attrition: Forecasting battle casualties and equipment losses in modern war*. Falls Church, VA: Nova Publications.

Forrest, Alan: (1997) The nation in arms I: The French wars. In: Charles Townshend (ed.), *The Oxford illustrated history of modern war*, Oxford: Oxford University Press, 48-63.

French, David: (1997) The nation in arms II: The nineteenth century. In: Charles Townshend (ed.), *The Oxford illustrated history of modern war*, Oxford: Oxford University Press, 64-80.

Frese, Michael and Zapf, Dieter: (1987) Die Einführung von neuen Technologien verändert Qualifikationsanforderungen, Handlungsspielraum und Stressoren kaum. *Zeitschrift für Arbeitswissenschaft*, 41 (1), 7-14.

Ginsberg, Daniel: (1998) Transformational change and the future of the Chinese military. *SAIS Review*, 18 (1), 153-174.

Gupta, Vipin: (1995) New satellite images for sale. *International Security*, 20 (1), 94-125.

Hacker, Barton C.: (1994) Military institutions, weapons, and social change: Toward a new history of military technology. *Technology and Culture*, 35 (4), 768-834.

Headrick, Daniel: (1981) *The tools of empire: Technology and European imperialism in the nineteenth century*. Oxford: Oxford University Press.

Helmbold, Robert L.: (1991) Combat effectiveness data set, prepared by the US Army Concepts Analysis Agency, Bethesda, MD. Available via internet from A. C. Stam, <http://www.yale.edu/plsc151a> .

Helmbold, Robert L.: (1997) *The advantage parameter: A compilation of Phalanx articles dealing with the motivation and empirical data supporting the use of the advantage parameter as a general measure of combat power*. Bethesda, MD: US Army Concepts Analysis Agency.

Herman, Paul F.: (1996) The revolution in „military“ affairs. *Strategic Review*, 24 (2), 26-30.

Holmes, Richard: (1976) *Landschlachten der Weltgeschichte*. Hamburg: Periscope Verlag.

Howard, Michael: (1976) *War in European history*. Oxford: Oxford University Press.

Keegan, John: (1981) *Die Schlacht. Azincourt 1415 - Waterloo 1815 - Somme 1916*. Munich: Deutscher Taschenbuch Verlag.

Keegan, John: (1994) *A history of warfare*. London: Randomhouse.

Lanchester, Frederick W.: (1977) The principle of concentration.

Reprinted in: *History, Numbers, and War*, 1 (3), 142-146.

Libicki, Martin: (1996) The emerging primacy of information. *Orbis*, 40 (2), 261-276.

Lynn, John A.: (1995a) States in conflicts 1661-1763. In: Geoffrey Parker (ed.), *The Cambridge illustrated history of warfare. The triumph of the West*, London: BCA, 164-185.

Lynn, John A.: (1995b) Nations in arms 1763-1815. In: Geoffrey Parker (ed.), *The Cambridge illustrated history of warfare. The triumph of the West*, London: BCA, 186-213.

Maddala, G.S.: (1983) *Limited-dependent and qualitative variables in econometrics*. Cambridge: Cambridge University Press.

McNeill, William H.: (1982) *The pursuit of power: Technology, armed force and society since A.D. 1000*. Chicago: University of Chicago Press.

Messenger, Charles: (1995) *The century of warfare. Worldwide conflict from 1900 to the present day*. London: Harper Collins Publishers.

Metz, Steven: (1997) Racing toward the future: The Revolution in Military Affairs. *Current History*, 96 (609), 184-188.

Montgomery, Bernard: (1968) *A history of warfare*. London: Wm. Collins Sons & Co.

Murray, Williamson A.: (1995a) The industrialization of war 1815-71. In:

Geoffrey Parker (ed.), *The Cambridge illustrated history of warfare. The triumph of the West*, London: BCA, 216-241.

Murray, Williamson A.: (1995b) Towards world war 1871-1914. In:

Geoffrey Parker (ed.), *The Cambridge illustrated history of warfare. The triumph of the West*, London: BCA, 242-265.

Murray, Williamson A.: (1995c) The West at war 1914-18. In: Geoffrey

Parker (ed.), *The Cambridge illustrated history of warfare. The triumph of the West*, London: BCA, 266-297.

Murray, Williamson A.: (1995d) The world in conflict 1919-41. In:

Geoffrey Parker (ed.), *The Cambridge illustrated history of warfare. The triumph of the West*, London: BCA, 298-319.

Murray, Williamson A.: (1995e) The world at war 1941-45. In: Geoffrey

Parker (ed.), *The Cambridge illustrated history of warfare. The triumph of the West*, London: BCA, 320-339.

Murray, Williamson A.: (1995f) The post-war world 1945-95. In:

Geoffrey Parker (ed.), *The Cambridge illustrated history of warfare. The triumph of the West*, London: BCA, 340-363.

O'Connell, Robert: (1989) *Of arms and men: A history of war, weapons, and aggression*. Oxford: Oxford University Press.

Owens, Mackubin T.: (1998) Technology, the RMA, and future war.

Strategic Review, 26 (2), 63-70.

Overy, Richard: (1997) Total war II: The Second World War. In: Charles Townshend (ed.), *The Oxford illustrated history of modern war*, Oxford: Oxford University Press, 120-137.

Parker, Geoffrey: (1988) *The military revolution: Military innovation and the rise of the West, 1500-1800*. Cambridge: Cambridge University Press.

Parker, Geoffrey: (1995a) The western way of war. In: Geoffrey Parker (ed.), *The Cambridge illustrated history of warfare. The triumph of the West*, London: BCA, 2-9.

Parker, Geoffrey: (1995b) Dynastic war 1494-1660. In: Geoffrey Parker (ed.), *The Cambridge illustrated history of warfare. The triumph of the West*, London: BCA, 146-163.

Parker, Geoffrey: (1995c) The future of western warfare. In: Geoffrey Parker (ed.), *The Cambridge illustrated history of warfare. The triumph of the West*, London: BCA, 364-373.

Press, Daryl G.: (1997) Lessons from ground combat in the Gulf: The impact of training and technology. *International Security*, 22 (2), 137-146.

Reiter, Dan and Stam, Allan C.: (1998) Democracy and battlefield military effectiveness: Democracy, war initiation, and victory. *Journal of Conflict Resolution*, 92 (2): 377-389.

Ritcheson, Phillip L.: (1996) The future of „military affairs“: Revolution or evolution? *Strategic Review*, 24 (2), 31-40.

Stam, Allan C.: (1996) *Win, lose or draw. Domestic politics and the crucible of war*. Ann Arbor: University of Michigan Press.

Stegemann, Hermann: (1940) *Der Krieg. Sein Wesen und seine Wandlung*, vol.2. Stuttgart, Berlin: Deutsche Verlagsanstalt.

Storz, Dieter: (1992) *Kriegsbild und Rüstung vor 1914. Europäische Landstreitkräfte vor dem Ersten Weltkrieg*. Herford: Mittler & Sohn.

Towle, Philip: (1997) Cold War. In: Charles Townshend (ed.), *The Oxford illustrated history of modern war*, Oxford: Oxford University Press, 138-154.

Townshend, Charles: (1997) The shape of modern war. In: Charles Townshend (ed.), *The Oxford illustrated history of modern war*, Oxford: Oxford University Press, 3-18.

Veall, Michael R. and Zimmermann, Klaus F.: (1996) Pseudo-R² measures for some common limited dependent variable models. *Journal of Economic Surveys*, 10 (3), 241-259.

Wilson, Andrew: (1984) *Das Abriistungshandbuch. Analysen, Zusammenhänge, Hintergründe*. Hamburg: Hoffmann und Campe.

Table 1:
Variables in the data set

Variable	Description	Mean	Standard deviance	Observations
Force ratio	Attacker's total personnel strength divided by defender's total personnel strength	2.16	2.10	625
Leadership	Attacker's relative advantage in leadership, training, morale etc.:	0.15	0.77	625
Training	+4 (very strongly favors attacker) +3 (strongly favors attacker) +2 (favors the attacker)	0.03	0.66	625
Morale	+1 (somewhat favors the attacker) 0 (favors neither side)	0.24	0.57	625
Logistics	0 (favors neither side) -1 (somewhat favors the defender) -2 (favors the defender)	0.06	0.42	625
Technology	-3 (strongly favors the defender) -4 (very strongly favors defender)	0.04	0.28	625
Intelligence		0.08	0.56	625
Combat effectiveness		0.12	0.69	625
Initiative		0.65	0.60	625
Momentum		0.23	0.44	625
Posture	Character of the defender's position: 0 (at most one defensive posture) 1 (two separate or distinct defensive postures) 2 (an intermixture of two or more defensive postures)	0.28	0.61	625
Surprise	Relative effective surprise achieved by the attacker: +3 (complete surprise by the attacker) +2 (substantial surprise by the attacker) +1 (minor surprise by the attacker) 0 (no surprise by either side) -1 (minor surprise by defender) -2 (substantial surprise by the defender) -3 (complete surprise by the defender)	0.43	0.92	625
Duration	Number of days the engagement or battle lasted	3.94	10.09	625

Artillery ratio	Attacker's total number of artillery tubes divided by defender's total number of artillery tubes	2.85	4.86	462
Air superiority	Attacker's relative advantage in the air in the theater: +1 (attacker has air superiority) 0 (neither side has air superiority) -1 (defender has air superiority)	0.46	0.75	373
Close air support ratio	Number of attacker's close air support sorties divided by defender's number of close air support sorties	4.11	8.94	85
Armor ratio	Attacker's total number of tanks divided by defender's total number of tanks	3.57	3.94	191
Victory	Outcome of the engagement or battle: 1 (attacker wins) 0 (attacker loses or draw)	0.60	0.49	625

Table 2:
Determinants of an attacker's battle success, total period, 1600-1982

	Probit results for victory	Probit results for victory
Constant	-1.052 (6.03)**	-1.459 (5.58)**
Force ratio	0.355 (4.09)**	0.410 (4.39)**
(Force ratio) ²	-0.020 (2.23)**	-0.021 (2.69)**
Leadership	1.057 (8.01)**	1.035 (7.74)**
Training	-0.067 (0.44)	-0.069 (0.44)
Morale	0.595 (4.29)**	0.616 (4.22)**
Logistics	0.296 (1.46)	0.289 (1.42)
Technology	-0.645 (2.33)**	-0.682 (2.43)**
Intelligence	0.503 (3.07)**	0.471 (2.81)**
Posture	-0.069 (0.64)	-0.070 (0.63)
Surprise	0.195 (2.21)**	0.210 (2.32)**
Combat effectiveness	0.265 (1.69)*	0.283 (1.73)*
Initiative	0.612 (4.46)**	0.659 (4.54)**
Momentum	0.177 (1.07)	0.179 (1.06)
Duration	-0.009 (1.22)	-0.006 (0.88)
Period: 1600-1700	---	0.681 (2.09)**
Period: 1701-1779	---	0.589 (1.75)*
Period: 1780-1849	---	0.560 (1.95)*
Period: 1890-1929	---	0.207 (0.82)
Period: 1930-1960	---	0.220 (0.95)

Period: 1961-1982	---	0.212 (0.67)
Observations	625	625
lnL	-250.60	-225.67
Adjusted R ²	---	---
Pseudo-R ² (MZ)	0.68	0.68
Pseudo-R ² (VZ)	0.62	0.62
AIC	0.85	0.83

Absolute t-values in parentheses; „**“ and „*“ indicate statistical significance on the 5 and 10 percent level, respectively.

Table 3:
Determinants of an attacker's battle success, seven subperiods

	1600- 1700	1701- 1779	1780- 1849	1850- 1889	1890- 1929	1930- 1960	1961- 1982
Constant	-10.004* (1.93)	-3.095 (1.43)	-13.469 (0.03)	-1.052 (0.49)	-0.671 (1.09)	-1.984** (4.23)	-9.923 (0.18)
Force ratio	16.258* (1.93)	3.382 (0.92)	0.221 (0.03)	0.420 (0.15)	-0.378 (0.72)	0.410* (1.90)	0.430 (0.31)
(Force ratio) ²	-5.462* (1.84)	-0.754 (0.46)	0.347 (0.13)	-0.036 (0.04)	0.116 (1.24)	-0.025 (1.09)	-0.271 (0.83)
Artillery ratio	---	---	---	---	---	0.0245 (0.60)	0.721** (2.22)
Air superiority	---	---	---	---	---	0.660** (3.53)	-0.427 (0.35)
Close air support ratio	---	---	---	---	---	---	0.018 (0.83)
Leadership	2.278** (2.94)	1.464** (2.56)	17.501 (0.08)	10.956 (0.09)	0.322 (0.92)	0.324 (0.81)	2.043 (1.56)
Training	1.617 (1.51)	1.657 (1.52)	13.628 (0.06)	4.484 (0.01)	-0.154 (0.39)	-0.596 (1.60)	8.828 (0.16)
Morale	---	---	14.262 (0.07)	0.887 (0.91)	0.515* (1.67)	0.201 (0.62)	-0.768 (0.86)
Logistics	---	---	7.797 (0.00)	---	1.024* (1.78)	0.036 (0.13)	---
Technology	---	---	---	4.289 (0.06)	0.387 (0.52)	-1.206** (2.97)	---
Intelligence	---	2.252 (1.43)	4.623 (0.04)	10.708 (0.08)	0.753 (1.19)	0.443 (1.44)	---
Posture	0.074 (0.08)	0.945 (0.57)	-4.685 (0.03)	0.448 (0.74)	0.510 (1.47)	-0.170 (0.90)	0.091 (0.24)

Surprise	0.344 (0.82)	0.137 (0.25)	-4.442 (0.06)	-0.634 (0.92)	0.240 (0.94)	0.445** (2.24)	9.029 (0.17)
Combat effectiveness	---	---	0.677 (0.00)	---	1.505** (2.47)	0.576 (1.58)	---
Initiative	---	---	0.474 (0.47)	---	1.089** (2.81)	1.009** (3.70)	---
Momentum	---	---	-3.730 (0.02)	---	-1.194** (2.37)	0.532* (1.89)	---
Duration	---	---	12.300 (0.02)	---	-0.006 (0.70)	0.013 (0.95)	---
Observations	48	42	74	69	145	188	52
lnL	-9.05	-9.30	-5.44	-13.63	-48.27	-81.33	-9.807
Pseudo-R ² (MZ)	0.89	1.00	1.00	0.99	0.90	0.63	0.99
Pseudo-R ² (VZ)	0.83	0.83	0.95	0.86	0.71	0.55	0.85
AIC	0.67	0.82	0.53	0.68	0.87	1.05	0.80

Absolute t-values in parentheses; „**“ and „*“ indicate statistical significance on the 5 and 10 percent level, respectively.

**Perspectives of a new security policy
within the international system of the XXI century**

Hanns-Frank Seller

At the beginning of the XXI century, the global political structures are undergoing a dynamic process of restructuring which goes hand in hand with complex crises and produces new conflict constellations or revives old conflict structures.¹

Since the end of the Cold War, the global conflict constellation between the Western and the Eastern hemisphere that had existed until then has become relative. Instead, an increasing number of geostrategically important major regions are becoming the focus of potential new crises and conflict constellations. The dynamic transformation processes within the international system of the XXI century either develop cooperative/integrative structures in the world's geoeconomic key regions, which is the case in Europe and Latin America, or they give way to confrontational structures like for example in the Middle East; they do not just make an essential contribution to the development of new future regions but they are equally responsible for potential upcoming crisis constellations turning into conflicts.

¹ Compare: *Die neue Dynamik in den weltpolitischen Strukturen und Prozessen an der Schwelle zum 21. Jahrhundert*, in: *ORDO INTER NATIONES*, Bd. 7, München 1999.

The end of the bipolar antagonism moulded by ideologies has regionally changed those conflict structures as to the form of the crises, but it has not eliminated them. Quite the contrary is the case: New challenges (globalization and fragmentation) have supervened upon the already existing risks of foreign and security policy (the risk of proliferation and the remaining military risk) and the old crises constellations (Middle East, South Asia, etc.), increasing the imponderables and instabilities bearing the potential of conflicts most of all for the periphery of the geostrategic major regions. Any future structures of security policy in Europe will have to adapt to this fact.

The future conflict constellations turning into crises are not comparable to those of former times. Political instabilities combined with religious/fundamentalist fanaticism, terrorist guerrilla and partisan warfare, social and ethnic tensions culminating in the dissolution of governmental and regional power structures and often linked with ethnic "cleansing" and mass murder give future crises an incalculable dimension bearing enormous risks for the regional and international stability. For this reason, the conflict constellations of the XXI century require new global solutions regarding both foreign and security policy; they could take the form of international organizations and multi-national alliances with an integrative effect or they could consist in a new

strategic way of thinking of the main actors to canalize any crises constellations that are already becoming apparent.²

The danger of a further fragmentation of the international order through conflicts is augmented by the no longer calculable potentials of weapons of mass destruction in the hands of some aggressive non-member states which, due to their possession of long-range delivery systems, make any traditional approach to security policy in regional areas of influence obsolete. This permanent impossibility to calculate the threat, which is caused by the unstoppable proliferation of weapons of mass destruction, is fragmenting old systems of leadership and hegemony. Pressed by foreign and security policy necessities to curb any further proliferation, the Western industrialized nations have replaced long-term concepts of foreign policy by short-term crisis management. This approach deals with initially regional instabilities and crises constellations (only) at selected points. However, instabilities of global dimensions and no longer controllable conflict constellations are the consequences that must be expected.³

² Compare: Michael T. Klare and Daniel C. Thomas (editors): *World Security: Challenges for a New Century*, New York 1994, and also Mark Juergensmeyer: *Religious Nationalism: A Global Threat?*, in: *Current History*, No. 604, November 1996, pp. 372-377, moreover: Ken Booth (editor): *Statecraft and Security. The Cold War and Beyond*, Cambridge 1998.

³ Compare: Joachim Krause: *Strukturwandel der Nichtverbreitungspolitik*, Oldenburg 1998; also Paul Cornish, Peter van Ham and Joachim Krause (editors): *Europa und die Herausforderungen der Proliferation*, Bonn 1996.

This brings the crisis and conflict constellations of the XXI century that are already becoming apparent into a mutual interdependency, they either complement or presuppose each other. On the whole, the conflict-based restructuring processes in the individual major regions will expand more and more supraregionally and will not be stopped by Europe's territorial borders. Tomorrow's crises can easily surpass today's borders and distances will only be of little importance. Apart from the conflict constellations, the basic conditions for the future crises prevention tasks concerning security policy and the armed conflicts to be expected have changed; the latter require a new approach towards the facts of the international situation in terms of security policy. A new approach in terms of security policy requires a new perception of "security": apart from a wartime scenario that has to be revised, this perception primarily has to take into account the wide variety of conflicts based on social structures and regional crisis constellations that are threatening stability.

Security policy in terms of cooperation and prevention

A security policy that transcends its traditional military aspects acquires a particular importance for the Western industrialized countries not only as far as the new conflict and crisis structures are concerned but also regarding the steadily growing readiness of non-member countries to assert themselves by military force. This development

calls for a new security policy design reaching beyond the limits of the traditional bilateral and multilateral forms of cooperation. The present internal and external efforts to bring NATO forces into line with the new conflict and crisis structures by means of mobile and integrative command structures, training (peace support operations) and materiel (new technologies and transport capabilities) along with changes at the operational command level (information superiority) is just a first indication of the fact that the forces require more flexibility for their wider scope of tasks. Eventually, only an even closer cooperation in terms of military and security policy on a multinational level will, as an essential component part of any modern security policy, provide additional options of political action. This development is pushed by the fact that Western nations are increasingly less ready and capable of coping with the financial burden of security provisions on their own - in particular regarding the pro-curement of expensive military high technology. In the future, the Western hemisphere's protection against indirect and direct military threats will require an even closer cooperation between the states by means of neatly organized and fully operational alliances (NATO/WEU) with a streamlined command and control structure sharing their common burden in security policy matters.⁴

⁴ The future relationship between the United States and their European partners in terms of foreign and security policy will be strongly influenced by this issue. Compare the speech of Strobe Talbott: *Das neue Europa und die neue NATO*, held in front of the "Deutsche Gesellschaft für Auswärtige Politik" (German Society for Foreign Affairs) on 4 February 1999 and published in Amerika-Dienst, 02/10, February 1999.

From this point of view, it is inevitable that the "modern states"⁵ of the Western hemisphere significantly improve their readiness to prevent conflicts and risky situations. The development of a security-policy strategy aiming at stabilization mechanisms with a preventive effect increases the importance of peaceful and cooperative means requiring a dense network of economic, commercial and cultural links in order to ensure a preventive foreign and security policy. The only way to reach stability is by means of maximum involvement in treaties and measures preventing crises. For this reason, diplomatic activities must have absolute priority in security policy matters.

Authoritarian and aggressive regimes in disintegrating states or acting as sovereign national states bear a large number of dangers and risks for the political realization of a cooperative security policy and question the ability to act and the drive of the international organizations and their cooperating institutions time and again. That is precisely why it is decisive that the traditional military component of the armed forces be retained for regulatory security policy missions to stabilize regional crisis structures; this provides a last resort to efficiently back crisis management and any political efforts of stabilization and enforce

⁵ By "modern state" the author means a sovereign state determined to be integrated in international organizations and to accept and observe the corresponding international treaties, regulations, procedures and obligations. This requires maximum cooperation capability concerning constitutional law, armed forces infrastructure and the disposition to international solidarity. Regarding the criteria, compare: Jürgen Schwarz: *Strukturen des europäischen Sicherheitssystems - 50 Jahre nach Potsdam*, in: *ORDO INTER NATIONES*, No. 2/1997, pp. 28-29.

them consequently on an international level. Only then is it possible to handle crisis prevention, conflict prevention and peace keeping in a politically effective and credible way.⁶

The operative cornerstones of a modern security policy

Expanding security by developing cooperative structures must be regarded as closely linked to the overall change of international structures and the implications for the national security policy. National interests in foreign and security policy, for example, should play a minor role in favor of international, compromisable goals, and a sometimes short-sighted "power policy" should be replaced by a long-term political concept based on international cooperation. This means that the central and crucial point of modern security policy is the ability and willingness of a state's active representatives to cooperate on an international level. For this reason, security-political stabilization measures primarily focus on peaceful and cooperative means in the economic, commercial and cultural sector. Under the premise that political stability within the framework of modern security policy can only be achieved by maximizing contractual alliances and integration, the association with international and regional organizations (UN,

⁶ Compare the article of Zbigniew Brzezinski: *Viel steht im Kosovo auf dem Spiel* in: *FAZ* of 14 April 1999, p. 11; Brzezinski points out that the military option, if employed, must be used massively and purposefully to enforce political goals; only then NATO can keep up its political credibility.

NATO, WEU) remains vital for preventing conflicts as far as military potentials are concerned.⁷

This requires the armed forces of the XXI century to fundamentally broaden their former range of capabilities, and, at the same time, it revolutionizes security policy in its overall design. It will not be possible to cope with the conflicts and crises of the XXI century with XX century armed forces and operational concepts. The qualitative leap forward that will have to be taken into account for military operations in the future is already perceivable in the technological revolution of military intelligence gathering and processing and of information transfer.⁸ The enforcement of international law, protection of human rights, peacekeeping by means of peace missions (peacekeeping, peace enforcement, humanitarian aid, etc.) and inter-ventions guided by humanitarian reasons represent such a variety of missions that it is neither possible nor allowed for individual states to fulfill them on their own and without any international cooperation. This will confront the future armed forces with the highest demands concerning the military and operative execution. For example in the future it must be possible to deploy military potentials to crisis regions without any de-

⁷ Compare Connie Peck: *Sustainable Peace. The Role of the UN and Regional Organizations in Preventing Conflict*, Lanham/Boulder 1998.

⁸ Compare Arnulf Kopcinig: *Information Warfare*. Versuch eines definitorischen Zugangs im Rahmen politikwissenschaftlicher Analyse, in: ÖMZ 1/1999, pp. 23-37, and also Frank Kostelnik: *Führung und Gefecht im Informationszeitalter (1) u. (2)*, in: *Truppenpraxis* 2/1998, pp. 76-82 and *Truppenpraxis* 3/1998, pp. 146-155.

lay, and with a superior operational control they must be able to realize the political aims while minimizing friendly losses.⁹

This type of conflict prevention and crisis management requires maximum conceptional clarity and planning in terms of security policy in order to preserve one's political freedom of decision and to not lose oneself in an escalating coil of military action and reaction without any chance of political solutions. The main prerequisite to enforce stability and security and to ensure the success of any further operative planning is the ability to politically assert oneself. In military terms, however, this is equivalent to a high degree of operational readiness, rapid deployment capability and terrific effectiveness of the military potentials combined with maximum international control and the ability to cooperate in terms of security policy (interoperability) on the part of the military and political leadership.¹⁰

This type of security policy will have to take into account the social-political dimension - in particular in the Western industrial states. It is, for instance, necessary for political decision makers to get the society's informed consent to military operations, in particular concerning possible losses in general and financial costs, also for reasons of

⁹ Compare Ralph Thiele: *Strategische Neuorientierung. Euroatlantische Sicherheitspolitik und ihre Rückwirkungen auf Deutschland und seine Streitkräfte*, in: *Europäische Sicherheit* 12/1998, pp. 19-24, p. 20 f.

¹⁰ Concerning the entire topic compare Sean Kay: *NATO and the Future of European Security*, Lanham/Boulder 1998.

credibility. Due to this society-based problem, military operations aiming at crisis management and conflict prevention should be limited in time and tied to clear political goals and an easily verifiable political approach to resolve the problems. Otherwise, the influence of social factors on the operationalization of foreign and security policy goals could take an increasingly negative effect on the ability to act and the credibility of the Western international community and hinder the implementation of modern cooperative security and stability structures in the international system of the XXI century.¹¹

A consequent conception for a new security policy

Concerning the future development of security policy structures in the international system, the previous analysis allows to deduce the following resume:

1. The conflict and crises constellations at the end of the XX century must be seen with respect to the general structural change within the international system. While, until 1990, the conflicting parties' scopes of action in terms of security policy were obvious and in some way

¹¹ Concerning the entire topic compare Joachim Krause: *Kooperative Sicherheitspolitik - Interessen und Strategie*, in: Karl Kaiser/Joachim Krause (editors): *Deutschlands neue Außenpolitik*, vol. 3, *Interessen und Strategien*, Munich 1996, pp. 77-96; and also concerning the problem with society's acceptance of employing force, in particular nuclear force, which could not be focussed on in this article, the same persons: *Strukturwandel*

calculable in their consequences for foreign and security policy, they are no longer clearly delineated in the future conflict structures of the XXI century. The complexity of conflict lines does not only establish new parameters for security policy in the international system but also compels us to reorientate ourselves in terms of foreign and security policy. It is no longer the entire international system but the region that is the focus of international interactions; and it is not anymore the global powers that influence the conflict constellations, but secondary agents operating at the global and regional periphery instead are able to determine the development of structures with a conflict potential. This course of events calls for new ways of integration and stabilization in terms of security policy and for new methods of conflict prevention and crises management. This is what a future security strategy for Europe has to take into account.

2. Without any doubt the end of the Cold War de-escalated the situation of the security policy in Europe. However, during the Cold War, historic conflict lines and reasons for crises were just covered up but never eliminated. That is why new reasons for conflicts - like the excessive stressing of the partial nationalism in the entire Balkans - are now blending in with the old and already existing historical conflict lines, e.g. the borderline question, the splitting-up of ethnic groups or the forced community of various population groups within a national

der Nichtverbreitungspolitik. Die Verbreitung von Massenvernichtungswaffen und die weltpolitische Transformation, Munich 1998, p. 388 f.

territory like, for instance, the Trans-Caucasus, which is no longer accepted by all those concerned. There will certainly be internal armed conflicts with ethnic/religious minorities often serving as mobilization instruments and escalating civil wars marked by masses of refugees and humanitarian problems, also in the future; these conflicts, however, call for a credible political solution in the context of a realistic crises management. Otherwise there might be a danger that international systems in their function of creating structures lose a large part of their credibility.

3. The changing conflict and crises constellations within the international system create a new framework for the European security structures and require an even closer cooperation and sharing of security policy tasks within NATO. The transformation of the last operational military alliance from the times of the conflict between the East and the West from a system of collective self-defense to a collective, regional, i.e. Euro-atlantic security system will be particularly pushed by its eastward expansion. Nevertheless, this also means that above all the European member states have to accept an increased responsibility for the credibility and functioning of this alliance regarding its political/military suitability for peace keeping, stability enhancement and crises management within the territory of the parties to the treaty and the adjoining periphery.

4. Being the central power in Europe, Germany will have to fulfill a twofold bridging function, i.e. it will have to serve as a political link between the old allies in the West and the new members of the European community of shared values in the East without, however, harming its close relations with the US in terms of foreign and security policy. The crises in Bosnia and Kosovo have highlighted the European countries' limited possibilities to cope with political crises; in view of the enormous security risks in Russia and along the European periphery, they demand a further and deeper integration of the US in Europe concerning foreign and security policy.

On the whole, the international system on the threshold of the XXI century will not become more peaceful or secure in military terms. It is more realistic to say that the present and future conflict structures, along with their crises-prone appearances - like religious/nationalist fundamentalism, ethnic conflicts or international criminal or conflict-creating effects (e.g. migration, environmental problems and other fundamental threats) - require solutions to be developed on a broader international scale. Taking into account the growing international interdependencies, this calls for totally new ways of building and developing security policy mechanisms to prevent conflicts and manage crises on an international level. Eventually, the security and stability of Europe and Germany will depend on the capability and willingness to resolve any future crises and conflict constellations by means of a stable international order.

Polen auf dem Weg in die Europäische Union

Jan Wiktor Tkaczyński

Die Mitgliedschaft Polens in der Europäischen Union ist das Ziel der polnischen Außen- und Wirtschaftspolitik, seit Polen 1989 seine Souveränität wiedererlangte und mit dem Aufbau eines demokratischen Rechtsstaates und einer freien Marktwirtschaft begann. Für das offizielle Polen ist es gar keine Frage: Natürlich möchte das Land so schnell wie möglich der EU angehören. Ausdrücklich spricht die Europäische Kommission in ihrem Fortschrittsbericht 2000 von neuem Schwung in Polen, der zu einer rascheren Übernahme des rechtlichen Besitzstandes der EU führe. Gleichzeitig fordert die Kommission jedoch größere Anstrengungen zur Stärkung der Verwaltung auf gesamtstaatlicher und regionaler Ebene. Große Defizite gäbe es beim Zoll, dem Grenzschutz und beim Kampf gegen die organisierte Kriminalität. Die Gesetzgebung für die Bereiche Umwelt, Energie und Verkehr sei kaum vorangekommen. Was die makro-ökonomische Stabilität angeht, bescheinigt Brüssel Polen zwar ein eindrucksvolles Wachstum, benennt aber auch Ungleichgewichte: die hohe Inflation und den beträchtlichen Saldo der Leistungsbilanz.

Läßt man die polnischen Wünsche nach den Beitrittsterminen beiseite, so kommt man an der hauptsächlichen Frage, was Polen eigentlich von der EU trennt, nicht vorbei. Viele Forscher und Analytiker ziehen

gerne Statistiken heran. So verfügte beispielsweise Polen 1998 über ein Pro-Kopf-Einkommen (zu aktuellen Preisen nach Kaufkraftparitäten berechnet) von 7.320 USD, während Griechenland als relativ armes EU-Land für das Jahr 1998 bereits 14.463 USD aufwies¹. Unterstellt man bis zum Jahr 2010 eine durchschnittliche Wachstumsrate von 2% für Griechenland und 5% für Polen, so würde das Pro-Kopf-Einkommen 18.343 USD für Griechenland und 13.146 USD für Polen betragen. Nach einem „Aufholprozeß“ von 20 Jahren nach der politischen Wende wären schließlich etwa 70% des Niveaus von Griechenland erreicht.

Gleichzeitig wurden jedoch im vergangenen Jahr in Polen 640.000 neue Autos verkauft, was das Land an 12. Stelle in der Welt rückt und beweist, daß der ausschließliche Rückgriff auf Statistiken in die Irre führen kann. Nichts unterstreicht dies besser als die Ranking-Gegenüberstellung des kanadischen *The Fraser Institute* und der amerikanischen Firma *A.T. Kearney*. Ersteres verlieh Polen unter 123 untersuchten Staaten in Bezug auf die Frage, wie „frei“ deren nationale Marktwirtschaft ist, Rang 82, letztere dagegen plazierte Polen hinsichtlich ihrer Kennziffer des Marktvertrauens (FDI Confidence Index) auf Rang 5 hinter den USA, Großbritannien, China und Brasilien, aber vor Deutschland, Australien und Frankreich. Dem schlossen sich

¹ Vgl. *Duży Rocznik Statystyczny 1999* [Großes Statistisches Jahrbuch 1999], Warszawa 2000, S. 710. Alle statistischen Daten in diesem Aufsatz, die nicht anders gekennzeichnet sind, stammen von Główny Urząd Statystyczny (GUS) [Statistisches Hauptamt] und Państwowa Agencja Inwestycji Zagranicznych (PAIZ) [Staatliche Agentur für Ausländische Investitionen] in Warschau sowie OECD Economic Surveys 1999-2000, Poland, Paris 2000.

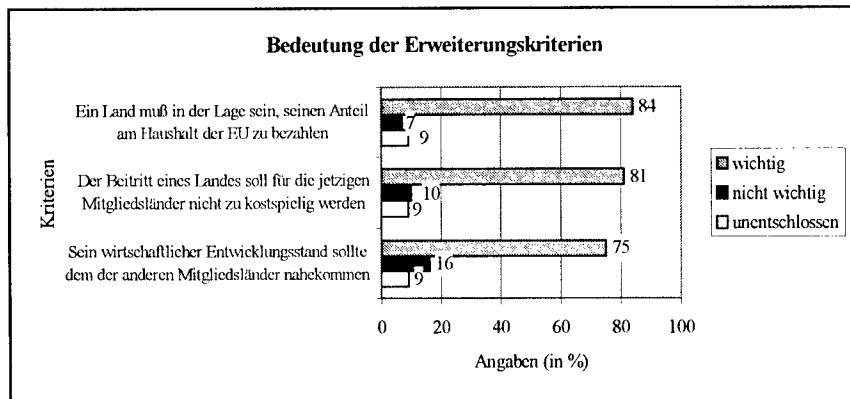
ganz offensichtlich auch japanische Unternehmen an, die auf die Frage, was sie am meisten an Investitionen in Polen hindere, die Schwierigkeit der Erlangung eines polnischen Führerscheins und die Tatsache, daß die Auskunft am Warschauer Hauptbahnhof kein Englisch spreche, anführten.

1. Die Implementierung des Unionsrechts in die polnische Gesetzgebung

Am 10. November 1998 wurden die sechs Staaten Ungarn, Polen, Zypern, Tschechien, Estland und Slowenien zu konkreten Beitrittsverhandlungen eingeladen. Voraussetzung für den Beitritt der Kandidaten der ersten Runde werden deren wirtschaftliche Errungenschaften sein, mit anderen Worten, die Erfüllung der wirtschaftlichen Aufnahmekriterien in die Gemeinschaft, die auf dem EU-Gipfel am 21. und 22. Juni 1993 in Kopenhagen vom Europäischen Rat formuliert wurden². Dieser Kriterienkatalog, dem alle EU-Staaten eine große Bedeutung beimessen, beinhaltet nicht nur soziale, politische und rechtliche Voraussetzungen, wie beispielsweise die Wahrung der Demokratie sowie die Einhaltung der Menschenrechte, sondern setzt vor allem das Vorhandensein einer gut funktionierenden Marktwirtschaft sowie Wettbewerbsfähigkeit und Beherrschung der Marktmechanismen in der EU voraus. Wie wichtig dies die EU-Länder und ihre Bürger nehmen,

² Vgl. Archiv der Gegenwart Nr. 12 (1993), S. 37973-37974.

veranschaulichen die Ergebnisse einer Umfrage über die Bedeutung der Erweiterungskriterien³.



Geht man weiterhin der Frage nach, was Polen von der EU trennt, so muß man sich bewußt machen, daß nicht so sehr niedrigere oder höhere *per capita*-Einkommen ausschlaggebend sind, sondern die Effizienz der staatlichen Strukturen, oder anders gesagt, die Fähigkeit, EU-Standards zu absorbieren. Das Erreichen dieser Kompatibilität ist im Hinblick auf Globalisierung, Liberalisierung, Interdependenz und Wettbewerbsfähigkeit unerlässlich. Gleichermassen bedeutet Polens Eingliederung in europäische Strukturen die Schaffung jenes rechtlichen Rahmens, welcher internationalen Warenaustausch erleichtert,

³ Vgl. Europäische Kommission (Hrsg.): *Eurobarometer. Die öffentliche Meinung in der Europäischen Union*, Bericht Nr. 51, Brüssel, Juli 1999, S. 74.

Kapital und Arbeitskräfte ungehindert wandern läßt sowie, *last but not least*, den Umweltschutz nachdrücklich fördert.

Was die EU betrifft, so ist ihre Integrationsstrategie in der Essener Deklaration vom Dezember 1994 festgehalten. Von der Europäischen Kommission weiterentwickelt und im Mai 1995 vorgelegt, sollte diese Strategie in Form eines „Weißbuchs“ als heranführendes Instrumentarium einer reibungslosen Aufnahme der neuen Kandidaten dienen⁴. Eine der Leistungen, mit denen die Beitrittsländer den Erfolg dieser Strategie und die vollständige Integration zu sichern haben, ist die Übernahme der Gesamtheit der EU-Vorschriften, d.h., des *acquis communautaire*, in das eigene Rechtssystem bis zum Beitrittstermin. Führt man sich die Anzahl von insgesamt ca. 20.000 Vorschriften vor Augen⁵, so kann man leicht zu dem Schluß gelangen, daß die Implementierung des gültigen Unionsrechts in das nationale Rechtssystem eine der vorrangigen Aufgaben darstellt, wenn es darum geht, die Beitrittskandidaten EU-kompatibel zu machen⁶.

⁴ Vgl. Weißbuch: „Vorbereitung der assoziierten Staaten Mittel- und Osteuropas auf die Integration in den Binnenmarkt der Union“, KOM (1995) 163.

⁵ Diese Schätzungen berufen sich auf: Bernd Becker: *Fundstellen- und Inhaltsnachweis Umweltschutzrecht der Europäischen Union (EU) einschließlich der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofes (EuGH)*, Starnberg 2000 (16. Auflage: Stand 1. April 2000). Nach Martin Stadelmaier sind dies ca. 10.000 Rechtsakte, zuzüglich ca. 5.000 Änderungen, in: Heinrich Siedentopf (Hrsg.): *Europäische Integration / Modernisierung des Staates*, Speyerer Arbeitsschriften Nr. 127 (1999), S. 26. Bei Michael Dauderstädt findet man dagegen die Zahl von 40.000 Vorschriften, in: *Integration* Nr. 3 (1998), S. 153 und bei Ludger Kühnhardt: 14.000, in: Peter Witschorek (Hrsg.): *Herausforderungen an die Europäische Union und an Deutschland*, Baden-Baden 1999, S. 33.

⁶ Wie umfangreich eine Beitrittsakte ist, zeigt die gemeinsame von Österreich, Finnland und Schweden vom 24. Juni 1994. Sie umfaßt 404 Seiten DIN A4 inkl. 19 An-

Wie das allein am Beispiel des EU-Umweltschutzrechts, welches ca. 2.000 Rechtsvorschriften umfaßt⁷, aussieht, führt Bernd Becker aus⁸, demzufolge die Einhaltung der Verordnungen zum Umweltschutz schon in den EU-Mitgliedstaaten - so zeigt es die Praxis - äußerst problematisch ist. Dies liegt in erheblichem Maße am erschweren Zugang zu den diesen Teil des öffentlichen Lebens betreffenden Vorschriften, denn die entsprechenden Rechtsakte sind nicht zusammengefaßt, sondern verstreut in ca. 12.600 Amtsblättern der Europäischen Gemeinschaften (ABIEG) veröffentlicht. Dazu kommt, daß das EU-Recht von allen Mitgliedstaaten - also in Zukunft auch von Polen - direkt übernommen und Teil des nationalen Rechts werden muß. Wird seitens eines Landes die Implementierung des erwähnten Rechts innerhalb der von der Europäischen Kommission vorgegebenen Frist versäumt oder sogar gegen es verstößen, so führt dies zur Anrufung des Europäischen Gerichtshofes und der Verurteilung des säumigen Staates. Im schlimmsten Weigerungsfalle kann dies zur Verhängung eines Zwangsgeldes führen⁹.

⁷ hängen, 10 Protokollen und 50 Erklärungen; in: *ABIEG* Nr. C 241 vom 29. August 1994.

⁸ Von diesen umfaßt allein eine einzige Richtlinie des Rates vom 27. Juni 1967 zur Angleichung der Rechts- und Verwaltungsvorschriften für die Einstufung, Verpackung und Kennzeichnung gefährlicher Stoffe (67 L 548) ca. 5.000 Seiten DIN A4.

⁹ Vgl. Bernd Becker: *Fundstellen- und Inhaltsnachweis Umweltschutzrecht der Europäischen Union (EU) einschließlich der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofes (EuGH)*, Starnberg 2000 (16. Auflage; Stand 1. April 2000).

⁹ Vgl. Sven Hölschnicdt: *Zwangsgelder gegen die Bundesrepublik Deutschland wegen der Nichtbeachtung von Urteilen des Europäischen Gerichtshofs*, in: *BayVBl.* Nr. 15 (1997), S. 459-463 sowie Bernd Becker: *Die Berechnung des Zwangsgeldes nach Art. 228 EGV n.F.*, in: *Umwelt- und Planungsrecht* Nr. 1 (2000), S. 21-25.

Wenn also im Umweltschutz solche Schwierigkeiten bereits bei den heutigen Mitgliedstaaten auftreten, um wie viel mehr erst bei Polen, das deren Niveau noch erreichen muß. Problematisch ist nicht nur die schleppende Umsetzung der EU-Normen¹⁰, sondern - um nur bei diesem Thema zu bleiben - das Ausmaß an Umweltzerstörung in Polen. 71% der bakteriologisch untersuchten Flüsse, darunter Weichsel und Oder, führen derart verschmutztes Wasser, daß es nicht nur die Kriterien des Trinkwassers nicht erfüllt, sondern auch für die Zwecke der Industrie erst aufwendig und kostspielig gereinigt werden muß. Die Klassifizierung nach Sauberkeitsstufen weist in Polen keinem einzigen Fluß die Stufe I zu, Stufe II lediglich 2,4% und Stufe III 26,6% zu. Die von 1,6 Millionen Einwohnern bevölkerte Hauptstadt Warschau verfügt nur über eine einzige Kläranlage der städtischen Abwässer, die allein aus den Stadtteilen rechts der Weichsel fließen. Alle anderen Abwässer werden direkt in die Weichsel geleitet. Die Kosten eines zeitgemäßen Ausbaus der vorhandenen Kläranlage einschließlich der entsprechenden Infrastruktur sowie der Neubau einer das gesamte Stadtgebiet umfassenden Kläranlage werden auf 433 Millionen Euro geschätzt, und dies ist eine kleine Summe, vergleicht man sie mit den 13 Milliarden Euro¹¹, die für das gesamte Land in diesem Zu-

¹⁰ Hier sei nur beispielweise die Anpassung polnischen Rechts an die EU-Normen im Baurecht eingeführt. Von 834 europäischen Normen wurden in Polen bis Ende 1999 296 übernommen. Setzt man voraus, daß bis Ende 2002 80% der EU-Normen umgesetzt sein müssen, so bedeutet dies, daß in den Jahren 2000, 2001 und 2002 durchschnittlich 143 Normen eingeführt werden müssen, in: *Gazeta Prawna* vom 25. August 2000.

¹¹ Vgl. *Unia Europejska i ekologia* [Europäische Union und die Ökologie], in: *Prawo i Gospodarka* vom 14. August 2000. Dort finden sich auch andere Daten über die Kosten einer Reduzierung der industriellen Verschmutzung der Umwelt (12,1 Milliarden Euro) sowie der Abfallwirtschaft (4 Milliarden Euro). Insgesamt verschlingt die

sammenhang veranschlagt werden. Im vergangenen Jahr beliefen sich Polens Investitionen in der Wasserwirtschaft auf knappe 1,8 Milliarden Zloty (450 Millionen Euro)¹². Und so läßt sich schwer voraussagen, wann das Land in der Lage sein wird, die EU-Anforderungen zu erfüllen, die besagen, daß bis zum Jahr 2005 jede Ortschaft mit mehr als 2.000 Einwohnern eine eigene Kläranlage besitzen muß¹³.

2. Die polnische Landwirtschaft

Glaubt man statistischen Daten, so kommt der polnischen Landwirtschaft als Faktor der Gesamtwirtschaft große Bedeutung zu. Dies resultiert aus dem für europäische Verhältnisse sehr hohen Beschäftigungsanteil: 27,3% aller Beschäftigten in Polen entfallen auf Landwirtschaft, Forstwesen und Fischerei. Dies heißt, dass jeder Vierte in der Landwirtschaft arbeitet - oder auch nicht arbeitet, denn trotz dieser zahlreichen Arbeitskräfte erwirtschaftet die Landwirtschaft nicht mehr als 4,8% (1999) des nationalen Bruttosozialproduktes (BIP). Innerhalb der EU gilt ein Viehbestand von 50 Stück und mehr pro Landwirtschaftsbetrieb als durchschnittlich, in Polen beträgt er weniger als

Anpassung des Umweltsektors an EU-Standards um die 30,5 Milliarden Euro. Die polnischen Ausgaben beziffern sich in diesem Sektor auf ca. 3 Milliarden Euro im Jahr.

¹² Vgl. Krystyna Forowicz: *Jedna „Czajka“ to za malo*“ [Eine „Czajka“ ist zu wenig], in: *Rzeczpospolita* vom 28. August 2000.

¹³ Vgl. Art. 3 der Richtlinie des Rates vom 21. Mai 1991 über die Behandlung von kommunalem Abwasser (91 L 271); abgedruckt in: Rolf S. Schulz/Bernd Becker: *Deutsches Umweltschutzrecht. Sammlung des gesamten Umweltschutzrechts des Bundes und der Länder mit Europäischem Umweltschutzrecht* (Stand 1. Mai 2000).

fünf. Was die Zahl der Milchkühe betrifft, so geht man in der EU von einem Schnitt von 25 aus, in Polen dagegen von 2,6. Die Zahl der Schweinezüchter liegt mit einer Million nicht erheblich unter dem EU-Durchschnitt von 1,25 Millionen, dennoch beträgt der Besitz der einzelner Züchter nur ein Achtel, genauer gesagt 17 Schweine, während es in der EU im Durchschnitt 100 sind¹⁴.

Soviel zur Statistik. Es gibt gegenwärtig kein anderes Thema, das im Hinblick auf die Osterweiterung der EU derart mit Klischees und Vorurteilen belastet ist wie die polnische Agrarwirtschaft¹⁵. Man kann sich sogar zu der Behauptung versteigern, daß Polens Haupthindernis auf dem Wege in die EU nicht seine Landwirtschaft darstellt, sondern die Vorstellungen, die in Westeuropa kreisen. Sie schwanken zwischen Bildern einiger glänzend prosperierender privatisierter LPGs einerseits und winziger Gehöfte andererseits, anschaulich dargestellt an klapprigen Pferdewagen. Dies geht so weit, daß manche Experten aus „besseren Ländern“ bereits vor ihrer Landung in Warschau wissen, daß das Hauptproblem der polnischen Landwirtschaft ihre Zerstückelung ist, haben sie doch schon vom Flugzeug aus gesehen, daß die polnischen Felder sich von den amerikanischen unterscheiden, nämlich klein sind. Ungesehen bleibt dagegen die Tatsache, daß die Statistik, welche zwei Millionen polnischer Landwirtschaftsbetriebe ausweist, nach ganz anderen Kriterien berechnet wurde als dies beim

¹⁴ Vgl. Edmund Szt: *Znikający punkt* [Der verschwindende Punkt], in: *Rzeczpospolita* vom 31. August 2000, S. A11.

¹⁵ Vgl. Klaus Bachmann: *Rolnictwo na chłopski rozum* [Landwirtschaft nach Bauernverständ], in: *Rzeczpospolita* vom 16. August 2000; S. A9.

Europäischen Statistischen Amt (Eurostat) gewöhnlich der Fall ist. Sie verrät nicht, daß für die Hälfte dieser „Bauern“ die Landwirtschaft lediglich der Selbstversorgung dient. Einige Hunderttausend Bauern erzielen aus ihrer Tätigkeit keinerlei Gewinn. Sie sind in Wirklichkeit Rentner, Arbeitslose oder auf dem Land lebende Arbeiter und Handwerker. Für die Bewertung der Agrarwirtschaft spielen sie keine Rolle, und die simple Rechnung, nach der EU-Subventionen mit der Anzahl der Landwirte multipliziert werden, erweist sich als irreführend.

Leitmotiv fast jeder sich mit Landwirtschaft befassenden polnischen Reportage ist der lamentierende Bauer, der - schenkt man ihm Glauben - nicht nur keine Erträge erzielt, sondern noch draufzahlen muß. Es bleibt sein Geheimnis und das seiner Mitstreiter, aus welcher Schatulle er solche Vorräte schöpft und warum er ein Verhalten an den Tag legt, das so kraß seinem eigenen Interesse zuwiderläuft. Kein Geheimnis ist dagegen das Fehlen einer - gesetzlich nicht erforderlich - Buchhaltung bei den meisten kleinen und mittleren Betrieben, so daß sie die Rentabilität ihrer Höfe gar nicht exakt berechnen können. Würde man genauer untersuchen, aus welchen geheimnisvollen Ressourcen der nicht subventionierte und ein Gehalt entbehrende Bauer in der Lage ist zuzuschließen, so käme schnell heraus, daß er in Wirklichkeit entweder doch an seiner Produktion verdient oder eben kein Bauer ist, sondern von einem Handwerk lebt oder in der Stadt arbeitet, und Schweine in seiner Freizeit züchtet. In diesen Tenor fällt auch die Behauptung ein, die polnische Landwirtschaft werde nicht subventioniert. Es ist wahr, daß Direktsubventionen, die es in Polen seit Beginn

des Jahres gibt, anders als in der EU wirken und nur eine marginale Bedeutung haben. Sie betragen nur die Hälfte von dem, was in der EU gezahlt wird, aber es gibt sie auch indirekt: Bauern zahlen keine Gewerbesteuern, ihre Waren unterliegen einer ermäßigten Mehrwertsteuer, sie beziehen günstige Kredite, und der Staatshaushalt deckt 95% der Beträge zur Sozial- und Rentenversicherung. Dies sind letztlich auch Subventionen.

Die Landwirtschaft ist das schwierigste Kapitel der Beitrittsverhandlungen zwischen Polen und der EU, aber nicht so sehr, weil sie so einen großen Teil der Gesellschaft betrifft, sondern weil die Problematik an sich kompliziert ist: Hier gibt es die Hälfte aller Vorschriften, und die direkten Beihilfen im Agrarbereich machen rund ein Drittel des EU-Haushalts in Höhe von etwa 180 Milliarden DM aus, wobei natürlich die jetzigen Mitgliedstaaten mit allen Mitteln ihre Privilegien zu verteidigen suchen. Nicht der Beitritt zur EU wird für Polens Landwirtschaft ausschlaggebend sein, sondern das, was in den nächsten 10 - 20 Jahren passiert. Es wird darum gehen, wie der Anpassungsprozeß verläuft, wie schnell Strukturreformen erfolgen, wie viele Bauern ihr Land verkaufen oder verpachten, wie viele Investitionen die Agrarwirtschaft anzieht usw. Die nähere Zukunft der polnischen Landwirtschaft kann man kurz auf den Punkt bringen: Fast alle westlichen und polnischen Berechnungsmodelle gehen davon aus, daß die polnischen Landwirte weniger produzieren und demzufolge mehr importieren als exportieren werden, also Nettoimporteure bleiben, dafür

aber in Form von Subventionen über höhere Einkommen verfügen werden.

3. Wirtschaftliche Verflechtungen zwischen Polen und der EU

Über die polnische Wirtschaft ist schon vieles geschrieben worden. Es besteht kein Bedarf, die bekannte Entwicklung der letzten zehn Jahre nochmals in Worte zu fassen, stellt sie doch nachfolgende Tabelle viel prägnanter zusammen:

	BIP in %	Inflation in %	Arbeitslosigkeit in %	Kumulierte Auslandsinvestitionen in Mio. USD	Währungsreserven in Mio. USD
1990	-11,6,	585,8	6,3	105	4.680
1991	-7,0	70,3	11,8	324	3.814
1992	2,6	43,0	13,6	1.408	4.287
1993	3,8	35,3	16,4	3.041	4.281
1994	5,2	32,2	16,0	4.321	6.029
1995	7,0	27,8	15,2	6.832	14.963
1996	6,0	19,9	14,3	12.028	18.033
1997	6,8	14,9	11,5	20.600	20.670
1998	4,8	11,9	10,0	30.651	27.382
1999	4,1	7,3	13,0	38.912	25.493
2000 (Prognose)	5,4	9,6	13,0	47.000	28.590

Unabhängig von dem Zeitpunkt eines EU-Beitritts, so der neueste Bericht der Hypo-Vereinsbank¹⁶, wird für Polen eine Wachstumsbeschleunigung erwartet, welche die Einkommens- und Wohlstandsschere gegenüber der EU weiter schließen hilft. Denn, wegen seiner Marktgröße und positiven Wachstumsperspektiven ist Polen auf jeden Fall das mit Abstand interessanteste Land der Region. Das bestätigen die Angaben der Staatlichen Agentur für Auslandsinvestitionen (PAIZ). Im Jahr 1999 investierten ausländische Unternehmen in Polen 8,3 Milliarden USD. Der Zuwachs im vergangenen Jahr fiel zwar geringer aus als im Rekordjahr 1998 (10,1 Milliarden USD), dennoch zog Polen 1999 36% aller in Mittel- und Osteuropa getätigten Direktinvestitionen an. Danach folgten Tschechien mit 17% und Ungarn mit 8%.

Diesen Aufwärtstrend zeichnen auch die Daten des Osteuropa-Instituts in München auf, nach denen die polnischen Exporte in die EU während der Jahre 1995-1998 zwischen 70% und 68,4% schwankten, gleichzeitig pendelte sich der Import bei 64,7% bis 65,7% ein¹⁷. Dies bedeutet, daß etwa zwei Drittel der Aus- und Einfuhr mit der EU abgewickelt wurde. Es wäre nicht so bedeutsam, würde man außer Acht lassen, daß noch vor zehn Jahren diese Zahlen völlig anders ausfielen: Haupthandelspartner Polens waren die So-

¹⁶ Vgl. HypoVereinsbank München (Hrsg.): *Die neuen Tiger der Weltwirtschaft: Wachstumsperspektiven Mittel- und Osteuropas bis 2010*, München, September 2000, S. 17.

¹⁷ Vgl. Osteuropa-Institut München (Hrsg.): *Wirtschaftsentwicklung in ausgewählten mittel- und osteuropäischen Ländern 1999/2000*, München 2000, S. 85.

wjetunion und die Staaten des Rates für Gegenseitige Wirtschaftshilfe (RGW). Gegenwärtig ist Polen hinter den USA, der Schweiz und Japan, aber noch vor der Türkei und Norwegen der viertgrößte Absatzmarkt für die Länder der EU. Von Januar bis Mai 2000 exportierte die EU im Umfang von 358,2 Milliarden Euro weltweit und importierte für 395,2 Milliarden Euro. Das Defizit von 37 Milliarden Euro verursachten negative Handelsbilanzen mit Japan (-17,5 Milliarden Euro), China (-16,4 Milliarden Euro), Rußland (-10,2 Milliarden Euro) und Norwegen (-7,3 Milliarden Euro). Einen Handelsüberschuß konnte die EU dagegen im Warenaustausch mit den USA (10,1 Milliarden Euro), Polen (4,4 Milliarden Euro), der Türkei (3,6 Milliarden Euro) und der Schweiz (2,7 Milliarden Euro) erzielen.

Westliche Banken und Versicherungsgesellschaften, die als Lackmus- test für die Stabilität eines Marktes gelten, sind mittlerweile in Polen fest verankert, und zwar in einem solchen Maße, daß die großen ausländischen Versicherer 1999 in mittel- und osteuropäischen Ländern Prämien von über 2,6 Mrd USD generierten. Die wichtigsten Märkte waren dabei Polen und Ungarn, wo insgesamt über 70% der Prämien erzielt wurden. Sowohl im Leben- als auch Nichtlebensegment wurden im Fall von Polen in den Jahren 1992-1999 zweistellige reale Wachstumsraten erzielt, 16,0% im ersten und 11,7% im letzteren. Wenn auch diese Zahlen auf Grund des tiefen Ausgangsniveaus relativiert werden müssen, ist es gut, die entsprechenden Daten für Deutschland im Vergleich zu zeigen. Im Lebensegment wiesen sie im

vergleichbaren Zeitraum 5,7% und im Nichtlebensegment 2,0% auf¹⁸. Im Bank- und Kreditwesen ist anzumerken, daß der Verkauf zweier großer Kreditinstitute, der *Bank Zachodni* und der *PekaO SA*, an westliche Investoren durch das Schatzministerium in Warschau einen Anstieg des in polnischen Banken befindlichen Auslandskapitals auf mehr als 60% verursachte¹⁹. In den Ländern der EU liegt dieser Anteil bei durchschnittlich etwa 30%. In den wirtschaftlich weiterentwickelten Staaten, wie beispielsweise Deutschland, Großbritannien und Frankreich, beträgt der Anteil an Auslandskapital sogar weniger als 20%.

Die wirtschaftlichen Beziehungen Polens zur EU lassen sich gut am deutsch-polnischen Beispiel erläutern. Deutschlands Anteil an den polnischen Importen betrug 1998 32,2% und - im Vergleich dazu - 1992 noch 23,1%. Dies macht deutlich, daß innerhalb von sechs Jahren der deutsche Anteil um 9,1% gestiegen ist und sich den ersten Platz unter den einführenden Ländern eroberte. Anders gesagt, führte Deutschland 1998 Waren im Umfang von 24.112,5 Millionen DM nach Polen aus, während es sechs Jahre zuvor noch 8.233 Millionen DM waren²⁰. Diese Verdreifachung wirkt sich auf die Beschäftigungs- zahlen in Deutschland aus, denn gemäß einer Formel des *U.S. Department of Commerce* sorgt ein Exportvolumen von einer Milliarde

¹⁸ Vgl. Marco Rüstmann: *Globale Konzerne in Osteuropa etabliert: Ausländische Versicherer bauen Marktanteile aus*, in: *Versicherungswirtschaft* Nr. 16 (2000), S. 1239-1241.

¹⁹ Vgl. *Dziennik Polski* vom 26. Juni 1999, S. 6.

Dollar für 20.000 Arbeitsplätze²¹. Im Falle Deutschlands wären dies etwa 120.000 Arbeitsplätze, die vom Export nach Polen abhängen.

4. Die Ängste vor einem Zustrom billiger Arbeitskräfte

1991 wurde für polnische Staatsbürger die Visumspflicht für Länder des Schengener Abkommens abgeschafft. Trotz aller Schwarzmalereien²² stellte sich heraus, daß die Zahl der Grenzübergänge in beiden Richtungen - verständlicherweise - erheblich anstieg und weiterhin ansteigt, der befürchtete Ansturm polnischer Schwarzarbeiter, insbesondere auf dem deutschen Arbeitsmarkt, jedoch ausblieb, und dies sicherlich nicht nur aufgrund deutscher Hooligans in Ostdeutschland, die zu Beginn des visafreien Verkehrs Wagen mit polnischen Kennzeichen mit Steinen bewarfen.

Bei der Diskussion über den Beitritt Polens zur EU muß man sich ständig vor Augen halten, daß die volle Freizügigkeit aller Arbeit-

²⁰ Vgl. *Statistisches Jahrbuch der Bundesrepublik Deutschland 1994*, S. 317 und 1999, S. 288.

²¹ Vgl. John T. Dori: *Over Four Million American Employed through Trade with Asia in 1996*, in: *The Heritage Foundation*, FYI Nr. 149 (1997), S. 1.

²² Vgl. die Titelseite der *BILD-Zeitung* am ersten Tag nach Einführung des visafreien Verkehrs: „43 km Stau. Polen da!“ (9. April 1991). Ähnlich lauteten die Schlagzeilen der *Münchner Abendzeitung*: „Steine und Abschleppwagen gegen polnischen Touristen“ und „Gewerkschaft schürt die Angst vor Schwarzarbeitern“ (9. April 1991, S. 2). Dagegen bemerkte die *FAZ*: „Polen nutzen die neue Reisefreiheit nur zögerlich“ sowie „Randalierer bedrohen Touristen an den Grenzübergängen“ (9. April 1991, S. 1).

nehmer in der Union²³ und die Niederlassungsfreiheit für alle Personen²⁴ unabdingbare Elemente der EU-Mitgliedschaft sind. Die Verhandlungen können sich also nur darauf beziehen, ob es Übergangsregeln bis zur Gewährung der vollen Freizügigkeit geben sollte und wie diese gegebenenfalls zu gestalten wären. Die Beantwortung dieser Fragen hängt nicht zuletzt davon ab, wie viele Zuwanderer erwartet werden. Man sollte sich in diesem Zusammenhang daran erinnern, wie die Frage nach der Freizügigkeit der Arbeitnehmer zu früheren Zeiten gehandhabt wurde. Für die sechs Gründungsmitglieder galt sie erst seit 1968 uneingeschränkt. Im Zuge der Erweiterung um Griechenland (1981) sowie Spanien und Portugal (1986) wurde den neuen Mitgliedern die volle Freizügigkeit sechs bzw. sieben Jahre nach dem Beitritt gewährt. Gerade das letzte Beispiel ist für die polnischen Bestrebungen von Bedeutung, denn die damals auf Druck von Frankreich eingeführte siebenjährige Übergangsfrist wurde verkürzt, als sich herausstellte, das wesentlich mehr Nordeuropäer den Wunsch verspürten, sich in Spanien oder in Portugal beruflich niederzulassen als umgekehrt.

Läßt sich diese Variante auch nicht mit dem gleichen Optimismus auf Polen übertragen, so kommt doch eine verschiedene Szenarien und

²³ Vgl. insbesondere Art. 18 (1) und Art. 39 (1) des *Amsterdamer Vertrags* vom 2. Oktober 1997, in: *ABIEG* Nr. C 340 vom 10. November 1997.

²⁴ Vgl. Art. 43 des *Amsterdamer Vertrags* vom 2. Oktober 1997, in: *ABIEG* Nr. C 340 vom 10. November 1997.

Berechnungsmodelle berücksichtigende Analyse²⁵ des Deutschen Instituts für Wirtschaftsforschung in Berlin (DIW) bezüglich der Auswirkungen einer EU-Osterweiterung zu folgendem Schluß: „Befürchtungen, dass die EU nach Einführung der Freizügigkeit mit Migranten ‚überschwemmt‘ werden könnte, sind nach diesen Berechnungen unbegründet“²⁶. Eine genauere Betrachtung dieser Analyse ist aufschlußreich, denn sie führt zu Recht aus, daß das Einkommensgefälle im Falle von Griechenland, Spanien und Portugal ein Verhältnis von 60-70% gegenüber dem damaligen EU-Durchschnitt ergab, während die jetzigen Beitrittskandidaten 30-40% erreichen. Dies ändert jedoch nichts daran, daß sich der befürchtete Ansturm ausländischer Arbeitnehmer aus Mittel- und Osteuropa²⁷ durch die Erfahrungen der früheren Migrationsbewegungen nicht belegen läßt. Wichtige Gründe dafür sind die beschränkten Absorptionsmöglichkeiten in den Zielländern und die nicht unerheblichen Fixkosten, die mit einem Wechsel von Arbeitsplatz und Wohnort ins Ausland verbunden sind.

Statistische Daten der EU und Polens belegen dies. Trotz hoher Arbeitslosigkeit in Spanien (14,2%) oder Italien (11%), die vor allem Jugendliche unter 25 Jahren betrifft (25% in Spanien und 32% in Italien), beobachtet man keinen Massenexodus in andere Mitgliedstaaten, die bessere Arbeitsmöglichkeiten anbieten. Was das Beispiel Polens

²⁵ Vgl. Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung (Hrsg.): *EU-Osterweiterung: Keine massive Zuwanderung zu erwarten*, in: *Wochenbericht* Nr. 21/2000 vom 25. Mai 2000.

²⁶ *ibidem*, S. 324.

betrifft, so gibt es seit Jahren kaum Abwanderer von den strukturschwachen Regionen in Ostpolen zu den Regionen mit hohem Wachstum²⁸. Wenn also die Menschen nicht einmal im Inland mobil sind, warum sollten sie plötzlich ins Ausland gehen? Zum zweiten zeigen Statistiken, daß viele Polen, die vor Jahren in den Westen gegangen sind, derzeit in die alte Heimat zurückkehren. Wenn sich also die wirtschaftliche Lage in Polen weiter bessert (was allgemein angenommen wird), wird dieser Trend sicherlich weiter zunehmen. Selbst wenn diese Einschätzung zu optimistisch wäre, so läßt sich auch unter Berufung auf oben genannte Analyse annehmen, daß der Anteil an Ausländern aus den zehn mittel- und osteuropäischen Assoziationsländern von 865.000 Personen 1998 auf 2,9 Millionen im Jahr 2010, 3,7 Millionen im Jahr 2020 und knapp 3,9 Millionen im Jahr 2030 steigen wird. Dies bedeutet, daß der Anteil an Bürgern aus den Assoziationsländern innerhalb der Union 1998 0,2% betrug und bis zum Jahr 2030 auf 1,1% steigen würde²⁹.

Anders sehen allerdings diese Zahlen im Fall von Deutschland aus. Die Einführung der Freizügigkeit für alle zehn Beitrittskandidaten wird - so die Analyse des DIW - eine anfängliche Zunahme der

²⁷ Vgl.: *Ökonom Sinn warnt die Bundesregierung vor Massenimmigration nach EU-Osterweiterung*, in: *Financial Times Deutschland* vom 27. März 2000.

²⁸ Vgl.: *Schwierige Anpassung. Polens neuer Finanzminister Jarosław Bauc über seine Erwartungen an die EU und die schwierige Aufgabe, Polen wirtschaftlich zu stabilisieren*, in: *Wirtschaftswoche* Nr. 33 vom 10. August 2000, S. 32-33.

²⁹ Vgl. Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung (Hrsg.): *EU-Osterweiterung: Keine massive Zuwanderung zu erwarten*, in: *Wochenbericht* Nr. 21/2000 vom 25. Mai 2000, S. 324.

ausländischen Bevölkerung aus den mittel- und osteuropäischen Beitrittsländern um knapp 220.000 Personen p.a. in Deutschland bewirken. Rund 30 Jahre nach Einführung der Freizügigkeit werden sich die Ein- und Rückwanderungen vermutlich ausgleichen und mit 2,5 Millionen Einwohnern aus den Kandidatenländern in Deutschland konstant bleiben. Dies entspricht einem Anteil von 3,5% an der deutschen Bevölkerung. Das ist aber nur die eine Seite der Medaille. Die andere ist ein demographischer Rückgang in Deutschland. Den vorsichtigen Prognosen folgend, kann man sagen, daß infolge der Überalterung der Gesellschaft und ihrer demographischen Rückläufigkeit der Mangel an Arbeitskräften bereits um das Jahr 2010 spürbar wird. Will man dabei die gegenwärtige Wachstumsdynamik beibehalten, so bedarf die deutsche Wirtschaft bereits heute des Zustroms von 50.000 Ausländern pro Jahr. Daß dies auch hochqualifizierte Arbeitskräfte betrifft, beweist am besten die am 1. August 2000 eingeführte Praxis der „green card“.

Ein anderes Problem stellen befürchtete Lohnsenkungen in Deutschland (oder auch anderen EU-Staaten) aufgrund der billigeren Konkurrenz aus dem Osten dar. Auch hier kann man sich auf die bereits erwähnte Analyse berufen, die für die Zukunft annimmt, daß Kapitaleigner und qualifizierte Erwerbspersonen von der Zuwanderung profitieren, aber für Arbeitnehmer mit niedrigem Ausbildungsniveau die Konkurrenz mit Einwanderern zu Lohnsenkungen und Beschäftigungsrisiken führen kann. Diese Effekte sind jedoch gering: Auf der Basis empirischer Erkenntnisse der

internationalen Forschung über die Lohn- und Beschäftigungseffekte infolge von Migrationen wird eine Zuwanderung in der prognostizierten Größenordnung die Lohnzuwächse der weniger qualifizierten Beschäftigten nur geringfügig beeinträchtigen und ihre Beschäftigungsrisiken nur marginal erhöhen³⁰.

Diskutiert man im Rahmen der Arbeitsmarktoffnung in der EU den Zufluß zahlreicher billiger Arbeitskräfte aus dem Osten, so darf man nicht die Kehrseite der Medaille unerwähnt lassen, wenngleich sie auch zahlenmäßig weniger ins Gewicht fallen wird. Die Rede ist von EU-Bürgern, die in einem der Beitrittsländer arbeiten. Schon heute schätzt man ihre Zahl auf etwa 120.000³¹, wobei kein Zweifel besteht, daß sie in Zukunft infolge der oben beschriebenen wirtschaftlichen Verflechtungen wachsen wird. Hierbei muß man den Einwand gelten lassen, daß die Restriktionen, die beispielsweise für polnische Staatsbürger gelten sollen, analog auch auf EU-Bürger in Polen angewandt werden müssen³². Dies könnte die Expansion westlicher Firmen in Polen ernsthaft hemmen und wäre besonders schädlich, wenn man in

³⁰ Vgl. Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung (Hrsg.): *EU-Osterweiterung: Keine massive Zuwanderung zu erwarten*, in: *Wochenbericht Nr. 21/2000* vom 25. Mai 2000, S. 325 und insbesondere in gleicher Ausgabe: *Arbeitsmarkteffekte der Zuwanderung nach Deutschland*, S. 327-332.

³¹ Vgl. Jędrzej Bielecki: *Draźliwa sprawa* [Eine heikle Sache], in: *Rzeczpospolita* vom 22. August 2000, S. B3.

³² Hier sollte man auch an die Frage der Anerkennung verschiedener wissenschaftlicher Zeugnisse und Berufsabschlüsse denken. Fortschritte erzielte hier das deutsch-polnische Abkommen über die Anerkennung von Gleichwertigkeiten im Hochschulbereich vom 6. April 1998, wenngleich einschränkend gesagt werden muß, daß die Anerkennung von Hochschulzertifikaten nicht gleichbedeutend mit der Approbation, d.h. mit dem Recht auf Berufsausübung, ist. In: *BGBI. 1998 II*, Nr. 20, S. 1011.

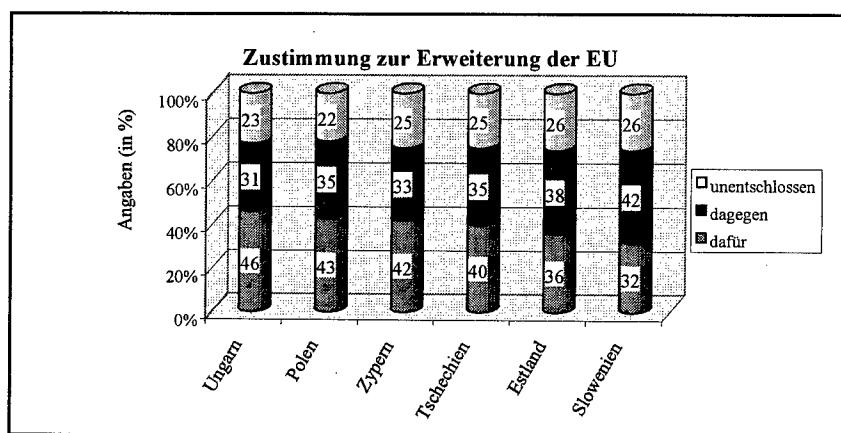
Betracht zieht, daß vor allem Führungskräfte und Fachleute auf noch wenig entwickelten Gebieten betroffen wären.

5. Die öffentliche Meinung in den EU-Ländern über die Osterweiterung

Nach den letzten Umfragen des von der EU getragenen demoskopischen Instituts „Eurobarometer“³³ befürworten 43% der Bürger aller Mitgliedstaaten Polens Aufnahme in die EU, während sich 35% dagegen aussprechen. Diese Umfrage bezog sich auf alle Staaten, die ihre Kandidatur angemeldet hatten, und darüber hinaus auch auf Norwegen und die Schweiz. Gerade diese beide Länder stehen jedoch mit Abstand an der Spitze der Wunschliste, und ihren Beitritt würden 70% der Befragten begrüßen, nur 12% bzw. 13% würden ihn ablehnen. Auf Platz drei rangiert Malta (50% Befürworter, 26% Gegner), gefolgt von Ungarn (46% Befürworter, 31% Gegner) und Polen. Es schließen sich unmittelbar Zypern (42% und 33%) sowie Tschechien (40% und 35%) an. Den vorletzten Platz nimmt Slowenien (32% Befürworter gegenüber 42% Gegnern) und den letzten die Türkei (29% und 47%) ein. Die größte Unterstützung genießt Polen laut dieser Umfrage in Dänemark (71%), die geringste dagegen in Österreich (17%). Im einzelnen sieht die Zustimmung der

³³ Vgl. Europäische Kommission (Hrsg.): *Eurobarometer. Die öffentliche Meinung in der Europäischen Union, Bericht Nr. 51*, Brüssel, Juli 1999, S. 72-73.

EU-Bürger zur Aufnahme jener Länder, mit denen am 10. November 1998 die Beitrittsverhandlungen begannen, wie folgt aus:



In Deutschland sprechen sich 34% der Befragten für die Aufnahme Polens und 49% dagegen aus. Dabei bestehen erhebliche Unterschiede zwischen den westlichen Bundesländern und denen, die aus der ehemaligen DDR hervorgingen. Läßt man Österreich beiseite, so fällt die Unterstützung in Westdeutschland niedriger als in allen anderen EU-Staaten aus: 31% äußerten sich positiv, 52% negativ. In der früheren DDR überwiegen dagegen mit 42% die Befürworter gegenüber den Ablehnenden, die 38% ausmachen. Die Ostdeutschen stehen also einer Aufnahme Polens aufgeschlossener gegenüber als die Belgier (39% dafür, 45% dagegen) und die Franzosen (39% und 46%). Überra-

schend positiv sind dagegen die neuesten Ergebnisse³⁴. Laut einer Emnid-Umfrage befürworten die Aufnahme der osteuropäischen Staaten in die EU 68% Bundesbürger, wobei 67% von ihnen Westdeutsche und 71% Ostdeutsche sind. Polen sähen 66% der Deutschen gerne in der EU, von denen 67% in West- und 63% in Ostdeutschland leben.

Während der Verhandlungen über den NATO-Beitritt Polens sagte der damalige Bundesverteidigungsminister Volker Rühe, daß Deutschland, wenn es nicht gewillt sei, Stabilität nach Osten zu exportieren, mit einem Import an Instabilität zu rechnen habe. Betrachtet man Polens Aufnahme in die EU nur aus diesem Blickwinkel, so kann man nicht übersehen, daß Polens Mitgliedschaft mit einer Übernahme von EU-Standards einhergeht, die sich wiederum auf die Sicherheit ausländischer Investitionen auswirken. Im Endergebnis führt dies zu einem intensiveren gegenseitigen Waren- und Dienstleistungsaustausch und stärkt im Zeitalter des globalen Wettbewerbs Deutschlands Stellung als Weltexporteur. Diesen Domino-Effekt machen sich jedoch nicht alle klar, genauso wenig wie die Tatsache, daß es zu einer solchen Untermauerung der eigenen Stärke in einer Zeit der nicht mehr aufzuhalten Globalisierung auf lange Sicht keine Alternative gibt.

³⁴ Vgl.: *Offen für den Osten*, in: *Der Spiegel*, Nr. 37 (2000), S. 34-36.

**Die NATO-Erweiterung 1999 -
Transfer von Sicherheit und Stabilität
im internationalem System**

Christoph Ulrich Vogel

Die durch den Umbruch 1989 ausgelösten Umwälzungsprozesse in Mittelosteuropa haben zum einen die Transformation eingeleitet, in der sich Polen, Tschechien und Ungarn sowie andere Staaten der Region befinden, zum anderen wird auch die NATO aufgrund der neuen Weltlage zum größten Umwandlungsprozeß ihrer Geschichte herausgefordert. Zwar hat sich durch die Auflösung des Ost-West-Konfliktes das Aufgabenprofil stark verändert, aber die Allianz muß dennoch in erster Linie als funktionsfähiges Instrument für die Sicherheit Europas und Nordamerikas erhalten werden. Um dieses Ziel trotz der überall drückenden öffentlichen Haushaltsrestriktionen erreichen zu können, ist die Allianz gezwungen, in ihren politischen und auch militärischen Organisationsteilen flexibler, schlanker und auch europäischer zu werden. Dabei gilt es, sowohl die externe Anpassung, wie z.B. die Öffnung nach Osten, das Verhältnis zu Rußland oder den Mittelmeerdialog, als auch die interne Anpassung, wie beispielsweise das Konzept der *Combined Joint Task Forces* (CJTF), die in der *Long Term Study* (LTS) untersuchten Entwicklungen oder die Herausbildung der *European Security Defence Identity* (ESDI), zu bewältigen. Vor allem unter diesen Aspekten sollte die Erweiterung nach Osten beurteilt

werden, denn durch die Integration der erwähnten Staaten und anderer beitrittswilliger Länder können zum einen die nationalen Verteidigungsressourcen aller Mitgliedstaaten optimal arbeitsteilig alloziert werden, zum anderen wird durch die Aufnahme neuer Mitglieder in Europa eine Renationalisierung der Verteidigung, die in diesem Jahrhundert dem Kontinent zwei verheerende Weltkriege bescherte, nachhaltig verhindert.

1. Begrifflichkeiten und deren Zusammenhänge: Transfer, Stabilität und Sicherheit

Die Wahl des Begriffes „Transfer“ für die Erweiterung der NATO erscheint vorderhand nicht unproblematisch. Denn zum einen suggeriert der Terminus eine Abnahme von Stabilität in den „Geberländern“, zum anderen unterstellt der Begriff den Beitrittsländern, zur Stabilität selbst nichts beizutragen. Der Begriff „Transfer“ weist aber treffend auf die eigentlichen Initiatoren, die Regierungen einiger Mitgliedstaaten der NATO hin. Die Problematik der unterschlagenen „Eigenbeteiligung“ der Beitrittsländer wird mit einer Analogie zur Entwicklungspolitik verständlicher. Transfer sollte als Hilfe zur Selbsthilfe, als Induktion und weitere gewinnbringende Investition verstanden werden. Diese Begriffswahl unterstreicht auch den frühen Zeitpunkt des Transferbeginns Anfang der 90er Jahre, als von Stabilität in Mitteleuropa noch nicht gesprochen werden konnte, sowie den Prozeßcharakter dieses Transfers.

Die in der Folge vorgenommene Differenzierung des Stabilitätsbegriffes nach der staatlichen und der internationalen Ebene erscheint auf den ersten Blick wenig bedeutend. Sowohl bei der innerstaatlichen als auch bei der internationalen Stabilität handelt es sich um dauerhafte friedliche Beziehungen zwischen Bürgern einerseits und Völkern andererseits. Eng gefaßt bedeutet Stabilität zunächst nur die Abwesenheit von Bürgerkrieg bzw. grenzüberschreitenden Kampfhandlungen. Weiter ausgelegt wird darunter sowohl im innerstaatlichen als auch im internationalen System die Resistenz gegen interne und externe Schockwirkungen und die sich daraus ergebende Planungssicherheit verstanden.

Im Gegensatz zu einem instabilen politischen System, in dem die reale Gefahr besteht, daß die bestehende staatliche Ordnung in Frage gestellt oder sogar umgestürzt werden kann, wird unter innerstaatlicher Stabilität im engeren Sinne eine organisierte Wehrhaftigkeit gerade gegen solche Versuche verstanden. Kriterium für Stabilität ist letztlich nur die Ordnung schaffende Effektivität der Staatsgewalt innerhalb der bestehenden Staatsgrenzen. Es handelt sich daher um ein geschlossenes System, in dem der Durchgriff des Staates auf den Einzelnen gewährleistet ist. Diese Funktion ist zunächst von der Organisationsform des Staates unabhängig; auch Diktaturen als geschlossene Systeme können stabil sein oder sind es oftmals gerade kurz- bis mittelfristig. Im offenen internationalen System gibt es dagegen – und das ist das typische Merkmal – keine durchgreifende Autorität über den

souveränen Staaten¹, also keine vergleichbare Systemhierarchie und Sanktionsmöglichkeit. Augenscheinlich sind bei den beiden genannten Systemarten die Voraussetzungen für jeweilige Stabilität nicht dekungsgleich. Im folgenden werden daher durch weiter ausgreifende Überlegungen zum einen bestimmte Bedingungen und Kriterien für Stabilität identifiziert und zum anderen einige Verknüpfungen beider Systemebenen lokalisiert, die das konkrete Beispiel NATO und ihre neuen Mitglieder berühren.

Eine Verknüpfung zwischen internationaler und nationaler Stabilitäts-ebene besteht darin, daß eine Region hinreichend stabile staatliche Systeme als Akteure beinhalten muß, um selbst stabil zu sein. So ist ein stabiles Bündnis mehrerer, von Bürgerkriegen geplagter Staaten kaum vorstellbar. Auf der anderen Seite sublimiert die Einbindung in eine Allianz innerstaatliche Friktionen eines einzelnen Bündnispartners oder nivelliert sie zumindest. Anders gesagt befördert eine stabile Allianz die innerstaatliche Stabilität eines Mitgliedes, wobei der Transmissionsmechanismus vielschichtiger Natur ist.

Verknüpfungen von interner und externer Ebene ergeben sich auch in einer anderen Hinsicht. Die Republik Polen, die Tschechische Republik sowie die Republik Ungarn stehen einem völlig veränderten internationalen Umfeld gegenüber. Diese Länder nehmen genauso wie und zusammen mit der NATO Umgestaltungen vor. Ferner hat auch die Nordatlantische Allianz selbst umfangreiche interne Transformationsprozesse zu leisten, um auf das veränderte Umfeld binnenstruktur-

¹ Jürgen Schwarz: *Formen und Prozesse internationaler Zusammenarbeit*, in: Gottfried-Karl Kindermann (Hrsg.): *Grundelemente der Weltpolitik*, München 1991, S.

rell adäquat reagieren zu können. Aus diesen Gründen ist eine strikte Trennung der Schaffung innerstaatlicher Stabilität auf der einen Seite und der Etablierung internationaler Stabilität auf der anderen Seite nicht möglich und auch nicht zweckmäßig. Vielmehr bedingen sich diese Prozesse zum Teil und üben aufeinander verschiedene Rückwirkungen aus. Der Transfer von Stabilität lässt sich nicht unilinear erklären.

Verknüpfungen ergeben sich weiterhin zwischen den Begriffen Stabilität und Sicherheit, denn sie werden in verschiedenem Kontext sowohl synonym als auch voneinander getrennt verwandt. Dauerhafte Stabilität setzt einerseits die äußere Sicherheit eines Staates voraus. Andererseits hat der Begriff Sicherheit im Verlaufe der letzten Jahre selbst eine Wandlung erfahren, die zu einem erweiterten Sicherheitsverständnis geführt hat. Ursächlich dafür ist maßgeblich das Ende des Kalten Krieges. Die Auflösung der Bipolarität hat das internationale System in einen Zustand versetzt, der sich zutreffend mit dem Adjektiv volatile als Strukturmerkmal beschreiben lässt². Denn das in Jahrzehnten starrer Strukturen angestaute Potential konnte sich innerhalb weniger Jahre gleichsam entladen und eröffnete den Akteuren dadurch weite Gestaltungsräume³. Diese breit gefächerten Handlungsoptionen haben aber eine geringere Berechenbarkeit internationaler Entwick-

376-404, hier S. 378-380.

² Zbigniew Brzezinski: *A Geostrategy for Eurasia*, in: *Foreign Affairs*, 5/1997, S. 51-64, hier S. 52.

³ Andreas R. Fahrner: *Die Politik Russlands vor dem Hintergrund der NATO-Erweiterung*, in: Jürgen Schwarz/Jan Wiktor Tkaczyński/Ulrich Vogel: *Polen und die neue NATO. Modalitäten der Integration*, Frankfurt a.M. 1997, S. 107-116, hier S. 107.

lungen zur Folge, was wiederum ein verminderter Sicherheitsgefühl nach sich zieht. In Polen z.B. wird die Unberechenbarkeit Rußlands als potentielle Sicherheitsbedrohung stets perzipiert⁴. Andere Bedrohungen, z.B. terroristischer Art, werden zudem insgesamt diffuser und sind dadurch schwerer systematisch in den Griff zu bekommen⁵. Durch die zeitgleiche Globalisierung ergibt sich außerdem eine Erweiterung des Sicherheitsverständnisses weg von der eindimensionalen militärischen Komponente hin zu vielschichtigeren, wechselseitigen Abhängigkeiten in anderen, vor allem wirtschaftlichen Bereichen⁶. Durch die Interdependenzen in Wirtschaft, Umwelt und sozialen Systemen können kleine Störungen eines fragilen Gleichgewichtes größere Bewegungen in anderen Bereichen induzieren, die den nationalen Interessen der Staaten zuwiderlaufen und der internationalen Stabilität abträglich sind.

Trotz erweiterter Dimension wird der Sicherheitspolitik seit dem Ende des Kalten Krieges weniger öffentliche Aufmerksamkeit zuteil, und die Priorität wirtschaftlicher Entwicklung und Kooperation wird in den Vordergrund gerückt. Aber gerade der sensible Bereich erfolgreicher sicherheitspolitischer Lösungen schafft erst das stabile Umfeld als Voraussetzung für jegliche weitere internationale Zusammenarbeit

⁴ So sind 87,2% der polnischen Befragten der Meinung, daß Polen durch den Beitritt zur NATO tatsächlich Sicherheit vor russischer Einmischung gewinnt. Wolf-Dieter Eberwein/Janusz Reiter: *Die deutsch-polnischen Beziehungen. Eine Interessen- und Wertegemeinschaft? Zur ersten deutsch-polnischen Elitestudie*, Berlin 1999, S. 23.

⁵ Vgl. Michael Budig: *Verbreitung von Massenvernichtungswaffen: Analysen und politische Initiativen der NATO*, in: *Europäische Sicherheit*, 11/1997, S. 39-42.

⁶ Einen guten Überblick bietet Gloria Duffy: *Beyond Defence, Deterrence, and Arms Control*, in: *Contemporary Security Policy*, 2/1997, S. 73-82.

im euro-atlantischen Raum. Von westlicher Seite wird im Kontext der Integration der mittelosteuropäischen Staaten häufig die Argumentationslinie vertreten, die Notwendigkeit eines NATO-Beitritts sei sekundär, wichtig sei die wirtschaftliche Anbindung. Letzteres ist zu begrüßen, dennoch wird bei dieser Einschätzung davon ausgegangen, daß die äußere Sicherheit eines Landes für ausländische Direktinvestoren kein relevantes Kriterium ist⁷. Gerade für mittel- bis langfristig angelegte Investitionen ist jedoch eine Mitgliedschaft im stärksten kollektiven Verteidigungssystem der Welt ein wohl bedeutender Faktor. Außerdem erscheint die Herstellung von Kompatibilität oder zumindest Interoperabilität im militärischen Sektor sehr viel leichter als im wirtschaftlichen Bereich zu sein. An diesem Beispiel wird die erweiterte Dimension im Sicherheitsbereich im Hinblick auf die Verflechtung der verschiedenen Ebenen evident.

Die genannten Faktoren haben zu einem erweiterten Verständnis von Sicherheit geführt, die dementsprechend schwieriger zu organisieren ist⁸. Ein Staat – eine Ausnahme bilden unter Umständen die USA – ist heutzutage alleine gar nicht mehr in der Lage, alle genannten sicherheitspolitischen Gefahren mit den jeweils geeigneten Mitteln vollständig abzudecken⁹. Deshalb kommt an diesem Punkt die internationale

⁷ Eine ökonomische Begründung dieser Argumentationslinie bietet Geoffrey Garrett/Peter Lange: *Internationalization, Institutions, and Political Change*, in: Robert O. Keohane/Helen V. Miller (Hrsg.): *Internationalization and Domestic Politics*, New York 1996, S. 48-75 sowie John Borawski: *Partnership for Peace and beyond*, in: *International Affairs*, 2/1995, S. 233-246, hier S. 237.

⁸ Vgl. Lawrence Freedman: *International Security: Changing Targets*, in: *Foreign Policy*, 1/1998, S. 48-63.

⁹ Vgl. Erhard Forndran: *Grenzen des Realismus. Zu Erklärungsversuchen internationaler Beziehungen. Teil I: Die neuen Elemente internationaler Beziehungen und die*

Organisation als Stabilisator zum Tragen. Internationale Kooperation und Integration innerhalb einer Allianz tragen bei entsprechender Glaubwürdigkeit zur Stabilisierung des internationalen Systems bei. Dies gilt unverändert auch im erweiterten Verständnis von Sicherheit in der postbipolaren Ära, solange der Konsens über die Aufgaben der Allianz vorhanden und die Binnenstruktur der NATO dafür adäquat ist.

Die Untersuchung zeigt, daß mittlerweile weder ein einzelnes Politikfeld noch ein einzelner Staat isoliert betrachtet werden können¹⁰. Sicherheit in erweiterter Dimension ist also ein Komplex aus verschiedenen Interdependenzen und Gestaltungsspielräumen der Akteure im Netzwerk des internationalen Systems¹¹. Der souveräne Staat ist bemüht, die äußere Sicherheit herzustellen und zu garantieren, um dadurch Stabilität zu befördern. Allerdings wird auch die begründete Meinung vertreten, daß heutzutage die Problemlösungskompetenz der staatlichen Akteure parallel zum Anwachsen der Komplexität und durch diese mit bedingt abnimmt¹². Die Effizienzverbesserung der NATO als Steuerungsinstrument kann solche Mängel ausgleichen helfen. Die Souveränität der Staaten bleibt davon formal unberührt, der

¹⁰ Entwicklung der Theorie, in: *Zeitschrift für Politikwissenschaft*, 4/1996, S. 997-1041, hier S. 999.

¹¹ Vgl. Robert Jervis: *Complex Systems: The Role of Interactions*, in: David S. Alberts/Thomas J. Czerwinski (Hrsg.): *Complexity, Global Politics, and National Security*, Washington D.C. 1997, S. 45-71, hier S. 48.

¹² Vgl. Margaret P. Karns/Karen A. Mingst: *International Organizations and Foreign Policy: Influence and Instrumentality*, in: Charles F. Hermann/Charles W. Kegley Jr./James N. Rosenau (Hrsg.): *New Directions in the Study of Foreign Policy*, London 1987, S. 454-474, hier S. 454 und S. 467.

¹³ Erhard Forndran (1996): S. 1017.

Druck zur Kooperation nimmt jedoch zu und schränkt dadurch faktisch die Handlungsfreiheit der souveränen Staaten ein.

2. Die Allianz als Akteur im internationalen System

Zwar wurde durch die vorangegangenen Überlegungen deutlich, daß ein grundsätzliches Festhalten an vorhandenen und funktionierenden kollektiven Verteidigungsbündnissen bei entsprechend umsichtiger Wahrnehmung möglicher Gefahren wahrscheinlich ist¹³. Aber wie eine künftige Stabilisierungsrolle der Allianz bei Erweiterung und gleichzeitiger Veränderung des Aufgabenprofils sichergestellt werden soll, bedarf noch weiterer Überlegungen. Und daran schließt sich die Frage an, wie es auch in Zukunft zu einer sinnvollen Ergänzung der Rolle von souveränen Staat einerseits und der internationalen Organisation andererseits kommen kann.

Erstens wirft die Erweiterung um Polen, Tschechien und Ungarn und eventuell später um weitere Staaten der Region Fragen der zweckmäßigen Form und der gewährleisteten Funktionalität des Bündnisses auf. Zweitens geht es um die grundsätzliche Anpassung an das internationale Umfeld und eben dadurch hervorgerufene Herausforderungen wie Einsätze *out of area*, Entwicklung kooperativer Sicherheitsstrukturen im nahen Umkreis oder wirksame Maßnahmen gegen Pro-

¹³ Hinzu kommt die Tatsache, daß traditionell befreundete Länder sich im Allianzkontext nicht rein utilitaristisch verhalten. Ole R. Holsti/P. Terrence Hopmann/John D. Sullivan (Hrsg.): *Unity and Disintegration in International Alliances: Comparative Studies*, New York 1973, S. 28.

liferation. Inwieweit beim zweiten Punkt sinnvolle interne Strukturveränderungen möglich sind, hängt letztlich vom politischen Willen der wichtigsten Mitgliedstaaten ab, wobei allianzinterne Grundstrukturen wohl unverändert bleiben können. Lediglich militärische Umstrukturierungen sowie politische Mechanismen für den Umgang mit dem veränderten internationalen Umfeld bedürfen hierbei der Anpassung bzw. innovativer Lösungen.

2.1 Binnenstrukturelle Anforderungen für Stabilitätstransfer

In grundsätzlicher Weise müssen die binnenstrukturellen Auswirkungen durch die Erhöhung der Mitgliederzahl von zunächst 16 auf 19 und später unter Umständen darüber hinaus untersucht werden. Als die NATO 1949 mit zwölf Staaten gegründet wurde, waren mögliche Erweiterungen in diesem Rahmen nicht antizipiert worden. Genauso wie die Europäische Union mit nun 15 Mitgliedern – zur Gründung 1957 waren es sechs Staaten – bei der institutionellen Reform mit enormen Schwierigkeiten konfrontiert ist, werden durch eine weitere Vergrößerung der NATO zumindest noch kompliziertere und langwierigere Entscheidungsprozesse die Folge sein. Während bei der EU die wirtschaftspolitische Säule über supranationale Qualität durch Mehrheitsentscheidungen verfügt, gibt es am erwähnten Einstimmigkeitprinzip der Allianz keine grundsätzlichen Änderungsmöglichkeiten¹⁴.

¹⁴ Die Einwilligung zu Gründung oder Beitritt wurde nur unter dieser Prämisse gegeben. Artikel 10 des Nordatlantikvertrages fordert eben auch deshalb für die Einla-

Gleichwohl darf das Konsensprinzip nicht einseitig negativ interpretiert werden. In ihm liegt z.B. der Vorteil der institutionellen Geschlossenheit mit entsprechender Außenwirkung. Außerdem ist die Materie der äußeren Sicherheit sehr viel sensibler und auch eindeutiger zurechenbar als diverse Interessendifferenzen im wirtschaftlichen Bereich.

Obwohl das Einstimmigkeitsprinzip in Sicherheitsfragen unbestreitbare Vorteile besitzt, muß doch im Hinblick auf eine kritische Größe entsprechend geschätzt bzw. extrapoliert werden. Eine NATO mit 30 Verbündeten ist als glaubhaftes und funktionierendes Instrument kollektiver Verteidigung schwer denkbar. Sind die anstehenden Herausforderungen mit Polen, Tschechien und Ungarn, also zusammen 19 Mitgliedstaaten, wahrscheinlich noch möglich, erscheint eine anschließende Erweiterung um Slowenien, die drei baltischen Staaten, Rumänien und Bulgarien sowie um die Slowakei schon über der kritischen Grenze. Entsprachen die Konsultationen im NATO-Rat mit 16 Mitgliedern im Netzwerk rein rechnerisch genau bzw. maximal 120 bilateralen Kontakten, so ist diese Zahl bei gegenwärtig 19 Mitgliedern bereits auf 171 gestiegen. Bei 26 Verbündeten würde sie auf 325, bei 30 Mitglieder gar auf 435 bilaterale Kontakte – also jeder Mitgliedstaat bespricht sich mit jedem anderen – anwachsen. Selbst wenn in den meisten Fällen sich nicht jeder mit jedem einzeln besprechen muß, so verdeutlicht diese Berechnung zumindest den exponentiellen Charakter bei weiterer Aufnahme neuer Mitglieder. Diese einfachen

dung neuer Mitglieder die Einstimmigkeit der alten Verbündeten. Text des Washingtoner Vertrag vom 4. April 1949: NATO-Server Brüssel: <http://www.nato.int/>.

Rechenbeispiele können hier nur einen Aspekt der Erweiterung illustrieren – der gesamte Prozeß ist natürlich sehr viel komplexer¹⁵ –, aber die grundsätzliche Problematik wird aufgezeigt.

Aufgrund der zu erwartenden Langwierigkeit des Einigungsprozesses in Entscheidungssituationen kann in der Folge die Gefahr einer ausgeprägteren Fraktionenbildung innerhalb des Bündnisses hinzukommen, was zu weitaus stärkeren Spannungen und Friktionen führen könnte, als dies gegenwärtig der Fall ist. Zwar erwartet sich die Führungsmacht Amerika von Polen, Tschechien und Ungarn sowie von den potentiellen Kandidaten der „zweiten Runde“ eine Stärkung ihrer eigenen Position in Europa, aber langfristig könnte sich eine solche Kalkulation als trügerisch erweisen. Gerade die Integration in die Europäische Union und die damit verbundenen politischen und wirtschaftlichen Positionsänderungen könnten unter Umständen geeignet sein, die momentan noch sehr proamerikanische Stimmung in diesen Ländern zu verändern. Die Erweiterung des Bündnisses hat somit nicht nur formal funktionale Problemkomplexe aufgrund einer höheren Mitgliederzahl, sondern ist zudem dazu geeignet, die Symmetrie innerhalb des Bündnisses zu verändern.

Neben diesen negativen Szenarien zeichnet sich im Falle der NATO gegenwärtig eine mögliche Modifizierung der Entscheidungsmecha-

¹⁵ In diesem Zusammenhang liefert ein Beitrag aus der Architektur eine treffende Metapher: «Alles ändert sich mit der Größe. Die Form geht nicht einfach mit, wenn sie zunimmt, und weder die Festigkeit der Stoffe noch die Organe, die die Richtung bewirken, würden ein solches Zunehmen der Größenverhältnisse aushalten. Wenn eine bestimmte Eigenschaft des Dinges wächst in arithmetischem Verhältnis, so verschieben sich die anderen in anderer Weise.» Paul Valéry: *Eupalinos oder Der Architekt*, Frankfurt a.M. 1995, S. 109.

nismen ab, die sich jedoch noch nicht in einer offiziellen Abänderung des Konsensprinzips niederschlägt. Wie vom internationalen Stab der NATO zu erfahren ist, könnte es abhängig von den jeweiligen Problemfeldern zu mehr pragmatisch orientierten Entscheidungsregeln kommen. Während man in Fragen der kollektiven Verteidigung beim bewährten Konsensprinzip bleiben will, könnten sich im Falle von Krisen am Rande des NATO-Vertragsgebietes nur einige Verbündete bei einer militärischen Lösung beteiligen. Bestimmte Mitgliedstaaten könnten Streitkräfte zum *peace-keeping* oder *peace-enforcement* entsenden, die anderen würden sich gegebenenfalls lediglich mit politischer Unterstützung bescheiden. Die neue amerikanische Administration unter George W. Bush wird ohnehin bemüht sein, in diesem Sinne die europäischen Staaten stärker in die Pflicht zu nehmen, um so die USA zu entlasten.

Eine solche Vorgehensweise würde eine Modifizierung des Konsensprinzips bei Einsätzen *out of area* hin zum Consensus-Verfahren bedeuten¹⁶. In diesem Zusammenhang ist auf Ähnlichkeiten der Modalitäten innerhalb der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik (GASP) der Europäischen Union zu verweisen, wie sie im Maastricht-Vertrag festgelegt ist. Auch dort ist eine Konstellation allein von „willigen“ Staaten durch eine „konstruktive Enthaltung“ möglich¹⁷.

¹⁶ Beim Konsensprinzip muß jeder Staat explizit zustimmen, das wesentliche Merkmal des Consensus-Verfahrens ist das Fehlen einer förmlichen Abstimmung. Übereinstimmung herrscht insofern, als kein förmlicher Widerspruch dagegen erhoben wird. Letzteres Verfahren wird z.B. in zahlreichen UN-Gremien erfolgreich angewendet. Alfred Verdross/Bruno Simma: *Universelles Völkerrecht. Theorie und Praxis*, Berlin 1984, § 122, S. 90 f. sowie § 519 und 520, S. 324 ff.

¹⁷ Art. 23 Abs. 1 Maastricht-Vertrag. Allerdings kann aus „wichtigen Gründen nationaler Politik“ auch weiterhin ein Beschuß verhindert werden, siehe Art. 23 Abs. 2.

Hier sind in der nächsten Zeit wohl gewisse Fortschritte im Hinblick auf eine bessere Handlungsfähigkeit der Europäer zu erwarten. Ein Vergleich ist insofern problematisch, da es sich bei der EU um den Versuch der Entwicklung einer gemeinsamen Position handelt, während die NATO sich bemüht, aus dem lange zuverlässig funktionierenden Konsenssystem gewisse Erweiterungsmöglichkeiten für bestimmte Beschlüsse zu erreichen. In der Konsequenz würde ein solches Vorgehen den Beschuß zum Einsatz von Streitkräften in einer Krisensituation erheblich erleichtern, indem die zur Intervention bereiten Staaten schnell handeln und die weniger interessierten Verbündeten etwas abseits bleiben können.

Allerdings birgt eine solche Vorgehensweise bestimmte Risiken, wenn man beispielsweise an kleine Kontingente einiger weniger Staaten denkt, die bei einem *ex ante* als relativ ungefährlich beurteilten Interventionsfall militärisch stark unter Druck geraten. Ob und wie dann die Verbündeten Abhilfe schaffen würden, könnte zu erheblichen Problemen im Bündnis führen. Man muß aber einräumen, daß durch die territoriale Ausweitung um Polen, Tschechien und Ungarn eine gewisse regionale „Überdehnung“ nach Osten bereits stattgefunden hat. So wird es der portugiesischen Bevölkerung schwer zu vermitteln sein, daß ihr militärischer Einsatz bei einer möglichen Krise, z.B. durch einen staatlichen Zerfallsprozeß in der Ukraine, unabdingbar ist. Umgekehrt werden die Polen nicht die unbedingte Notwendigkeit erkennen, bei einer Krise im Bereich des Maghreb in jedem Falle eigene Truppen zu stellen. Eine partielle Einführung des Consensus-Verfahrens könnte somit helfen, zentrifugale Kräfte im Bündnis abzumildern und

mehr Kohäsion zu vermitteln – freilich auf Kosten des Solidargedankens.

2.2 Außenwirkung von Bündnissen

Während die Aufnahme eines neuen Mitgliedes einen vollständigen Transfer von Stabilität darstellt – vorausgesetzt die erwähnten Anpassungsprobleme werden bewältigt und das Bündnis bleibt stabil¹⁸ –, ist die Projektion von Stabilität darüber hinaus ein ebenso erwünschtes Ziel. Insofern ist eine Allianz als Erbringer der solidarischen Leistung einer kollektiven Verteidigung ein außerordentlich wichtiger Akteur auf der internationalen Bühne. Zur Zeit des Kalten Krieges waren gegnerische Truppen an den Grenzen des Bündnisgebietes stationiert und somit konkret faßbar. Heute dagegen stellt die Konfliktvorbeugung durch Stabilitätsprojektion einen Vorgriff gegen mögliche Unruheherde, sozusagen eine Bedrohungsprävention dar. Insofern sind die sogenannten neuen Aufgaben der NATO, wie z.B. sicherheitspolitischer Dialog und Kooperation mit dem Umfeld oder *Counter-Proliferation*, von dem ursprünglichen Auftrag der kollektiven Verteidigung nicht so weit entfernt, wie es formal den Anschein erweckt.

Diese Projektion von Stabilität hat allerdings noch eine zweite Wirkungsrichtung: Die Allianz sorgt durch die Herausbildung kooperati-

¹⁸ Eine kritische Beurteilung der ersten Erweiterungsrunde ist zu finden bei Barbara Conry: *New Problems for NATO: Potential Conflicts Involving the Czech Republic, Hungary, and Poland*, in: Ted Galen Carpenter/Barbara Conry (Hrsg.): *NATO Enlargement: Illusions and Reality*, Washington D.C. 1998, S. 85-99.

ver Sicherheitsstrukturen über das Bündnisgebiet hinaus für eine Konstellation, die in Ansätzen einem System der kollektiven Sicherheit entspricht. So sieht zum Beispiel das Programm Partnerschaft für den Frieden (PfP) mit allen teilnehmenden Staaten einen Konsultationsmechanismus im Falle von perzipierten Bedrohungen durch andere Staaten vor. Mithin ist die NATO bei allen zwischenstaatlichen Konflikten in Mittel- und Osteuropa bereits mehr oder minder automatisch involviert.

Das vertragsgemäß als kollektives Verteidigungssystem konzipierte Bündnis NATO vermag in zunehmendem Maße bestimmte Funktionen kollektiver Sicherheit auch nach außen hin zu projizieren. Diese Tatsache stützt die Argumentation, daß die NATO als Kern einer europäischen Sicherheitsarchitektur anzusehen ist, die sich im Bündnis und im internationalen Umfeld zunehmend herauskristallisiert. Wenn diese positiven Entwicklungen parallel zum Erweiterungsprozeß der Allianz verlaufen, könnte an einer bestimmten Grenze zu einem bestimmten Zeitpunkt eine weitere Öffnung obsolet werden, da die kooperativen Strukturen einer Sicherheitsgarantie sehr nahe kommen und die Kosten eines Beitritts nicht mehr gerechtfertigt wären. Die Allianz hätte einen territorialen „Endzustand“ bei gleichzeitig konstant stabilisierender Außenwirkung erreicht und hätte somit maßgeblich die Entwicklung dieses „Sicherheitsregimes“ ermöglicht.

Aus der ausgeführten Argumentation ist zu schließen, daß Form und Funktion der NATO im Prinzip geeignet sind, den sicherheitspolitischen Interessen der Mitgliedstaaten zu entsprechen. Darüber hinaus kann eine Projektion von Stabilität und in Ansätzen ein Transfer von

Stabilität konstatiert werden. Während die zentrifugalen Kräfte durch Aufgabenvielfalt und marginale Umgestaltungsmaßnahmen im Entscheidungsbereich weitgehend beherrschbar erscheinen, gibt die weitere Öffnung des Bündnisses um eine Reihe von Staaten zu Bedenken im Hinblick auf die Funktionsfähigkeit der Allianz Anlaß. Denn auf der einen Seite halten die Mitgliedstaaten unter Verweis auf den sensiblen Bereich Sicherheitspolitik und daher auf die Achtung ihrer Souveränität an der Einstimmigkeit in allen substantiellen Fragen fest. Auf der anderen Seite wird ein effizientes Entscheidungsgremium auf dieser Basis in der Extrapolation unmöglich. Erst der Verlauf der Integration von Polen, Tschechien und Ungarn im Bündnis wird über einen kritischen Grenzwert der Anzahl von Verbündeten mehr Aufschluß geben können.

2.3 Denkbare Rollen einer Allianz

Neben binnenstrukturellen Schwierigkeiten und Änderungen in der Außenwirkung geht der Verweis auf die ursprüngliche Intention der souveränen Staaten zur Bildung einer internationalen Organisation allzu leicht verloren. Es ist der Nutzenkalkül der Staaten, die Perzeption eines Kooperationsnutzens in Abwägung zu den entstehenden Kosten, der die Staaten zum Eingehen der Verpflichtung aus den jeweili-

gen internationalen Gründungsverträgen bewegt¹⁹. Die Dauerhaftigkeit wird dann zum einen durch den von Grotius formulierten Grundsatz *pacta sunt servanda* und zum anderen durch die konstellativen Sachzwänge bedingt²⁰. Der einer Allianz beitretende Staat wird versuchen, nur insoweit seine Souveränitätsrechte einschränken zu lassen, wie es für eine möglichst geschlossen und damit leistungsfähig organisierte internationale Ordnungsform – hier die Sicherstellung der kollektiven Verteidigung durch die NATO – unbedingt notwendig ist. Er wird dies jedoch nur so lange hinnehmen, wie es seinen nationalen Interessen mittel- und langfristig nützlich ist. So gesehen muß zwischen beiden Strukturelementen, dem souveränen Staat und der internationalen Organisation, eine Balance gefunden werden²¹. Die Allianz bleibt aber ein Akteur mit beschränktem Wirkungsgrad. Welche Rolle die internationale Organisation auf der internationalen Bühne spielen kann, wird immer erst ihre weitere Entwicklung zeigen, die einerseits von der Entwicklung der einzelnen Mitgliedstaaten und andererseits von der Entwicklung der Strukturen und Prozesse im internationalen Systems abhängt. Darüber hinaus bestimmt stets die Binnenstruktur,

¹⁹ Jürgen Schwarz: *Strukturen und Funktionen von Allianzen im internationalen System*, in: *Texte zum Studium der internationalen Beziehungen*, Bd. 6, München 1984, S. 7 f.

²⁰ Ein instruktiver Aufsatz zur Vertiefung dieses Komplexes ist zu finden bei Patricia A. Weitsman: *Intimate Enemies: The Politics of Peacetime Alliances*, in: *Security Studies*, 1/1997, S. 156-193.

²¹ Jürgen Schwarz: *Strukturen des europäischen Sicherheitssystems - 50 Jahre nach Potsdam*, in: *ORDO INTER NATIONES*, 2/1997, S. 23.

die eine internationale Organisation annimmt, auch ihre mögliche Rolle²².

Das folgende Spektrum deutet die Vielseitigkeit des internationalen Organisationsprinzips an und gibt zugleich Orientierungspunkte für eine Beurteilung der Nordatlantischen Allianz vor.

Die Allianz als autonomer Akteur: Dieses vermeintliche Idealbild einer internationalen Organisation, die sich auf eine genuine, bzw. unbegrenzt übertragene Machtbasis stützen kann, ist als Utopie einer „Weltregierung“ bereits angesprochen worden.

Die Allianz als Steuerungsinstrument: Eine für ein bestimmtes Aufgabenfeld mit der Erarbeitung von Regelungs- oder Überwachungsbefugnissen ausgestattete internationale Organisation ist in der Lage, unter Rückgriff auf die nationalen Interessen der Mitgliedstaaten, eine Steuerung internationaler Prozesse durchzuführen. Ausschlaggebend für den Erfolg sind ein dafür geeignetes Aufgabenfeld, eine adäquate Ausstattung sowie eine funktionsfähige Binnenstruktur.

Die Allianz als Stabilisator: Für diese Rolle gelten die gerade genannten Kriterien abzüglich der aktiven Steuerungsrolle. Es handelt sich eher um eine stabilisierende Begleitung der internationalen Prozesse, die in direkter Weise von den souveränen Staaten gesteuert werden.

Die Allianz als intervenierende Variable: Hier handelt es sich lediglich um ein Korrektiv der realistischen Sichtweise von Strukturen und Prozessen im internationalen System, die auf den Grundsätzen

²² John G. Ruggie: *Multilateralism: The Anatomy of an Institution*, in: *International Organization*, 3/1992, S. 561-598, hier S. 597.

von Macht und Interesse der souveränen Staaten beruht. Die Allianz kann zwar ein Eigenleben entwickeln, das unabhängig von den ursprünglichen Kausalfaktoren ihrer Gründung ist, ihr Einfluß bleibt aber stark begrenzt²³.

Die Allianz als Transaktionskosten reduzierende Institution: Aus dieser Perspektive wird die Rolle der internationalen Organisation auf die Bedeutung einer einfachen Schaltstelle beschränkt, die man nur deshalb unterhält, damit nicht bei jeder notwendigen Konsultation ein Kosten verursachenden Informationsaustausch anfällt. Somit kann man im Grunde nicht mehr von einer Variable, einem Instrument oder gar einem Akteur sprechen.

An welcher Stelle des aufgezeigten Spektrums die Nordatlantische Allianz einzuordnen ist, läßt sich nicht generell beantworten. Denn hierbei gibt es keinen objektiven Maßstab, sondern die Perzeption einer Bündnisrolle ist aus der jeweiligen Sicht der einzelnen Mitgliedstaaten „subjektiv“ geprägt. Es hängt also davon ab, welches Selbstverständnis der Regierenden und der Bevölkerung sich in einem Mitgliedstaat im Hinblick auf die Bedeutung des Bündnisses für genau dieses Land entwickelt hat. Um der Schwierigkeit einer länderspezifisch differenzierten Einordnung der Allianzrolle zu entgehen, kann nur ein indirekter Weg der Analyse beschritten werden. Durch die Untersuchung der Strategie der Allianz und vor allem durch die Ana-

²³ Vgl. Stephen Krasner: *Regimes and the Limits of Realism: Regimes as Autonomous Variables*, in: ders. (Hrsg.): *International Regimes*, Ithaca 1983, S. 355-368, hier S. 357.

lyse des Zustandekommens dieser Strategie ließe sich ein Selbstverständnis der Allianz aus Sicht aller Verbündeten herauslesen.

3. Integration als strukturbildender Prozeß

Integrationstheoretische Ansätze gehen zum überwiegenden Teil mit funktionalistischen Zielvorstellungen einher²⁴. Dabei meint Integration final eine „Überwindung“ nationalstaatlicher Strukturen durch supranationale Autoritäten und stellt damit ein explizites Gegenmodell zu den neorealistischen Aspekten der Theorie der Internationalen Politik dar. Vertreter dieser Denkschule sind vor allem David Mitrany sowie Ernst B. Haas, Leon Lindberg, Joseph S. Nye und Johan Galtung sowie eingeschränkt Robert O. Keohane²⁵. Für die Untersuchung des Stabilitätstransfers durch die NATO am Beispiel Polens, Tschechiens und Ungarns wird jedoch – unter der Berufung auf Karl W. Deutsch – ein anderer Fokus gewählt, der im folgenden der Erläuterung bedarf.

²⁴ Vgl. Jürgen Bellers/Erwin Häckel: *Theorien internationaler Integration und internationaler Organisationen*, in: Volker Rittberger (Hrsg.): *Theorien der Internationalen Beziehungen*, in: *Politische Vierteljahrsschrift*, Sonderheft 21/1990, S. 286-310.

²⁵ David Mitrany (1943 und 1975); Ernst B. Haas: *Beyond the Nation-State: Functionalism and International Organization*, Stanford 1964; Leon A. Lindberg/Stuart A. Scheingold (Hrsg.): *Regional Integration. Theory and Research*, Cambridge (MA) 1971; Joseph S. Nye: *Peace in Parts: Integration and Conflict in Regional Organizations*, Lanham 1987; Johan Galtung: *The True Worlds: A Transnational Perspective*, New York 1980; Robert O. Keohane: *International Institutions: Can Interdependence Work?*, in: *Foreign Policy*, 2/1998, S. 82-96.

Integration wird im Rahmen dieser theoretischen Überlegungen als ein strukturbildender Prozeß verstanden, der die kooperative Bewältigung funktionaler Aufgaben und dafür als Voraussetzung die Verdichtung des Kommunikationsgeflechtes zum Ziel hat²⁶. Die Einrichtung einer supranationalen Institution oder die Abgabe substantieller Souveränitätsrechte der Mitgliedstaaten einer Allianz sind nicht Gegenstand der Überlegungen²⁷. Darüber hinaus wird betont, daß der fokussierte Prozeß keinen „Endzustand“ anstrebt, sondern daß Integration unter Beibehaltung der Souveränität flexibel und offen gestaltet wird. An diesem Punkt werden die Schlußfolgerungen von Karl W. Deutsch evident, der einen kommunikations- und systemtheoretischen Ansatz von Integration verfolgt.

Dabei kann man sich von zwei Seiten unter Berufung auf Deutsch dem Begriff der Stabilität nähern. Auf der einen Seite sieht Deutsch in der Zielsetzung von Integration nicht in erster Linie die Schaffung neuer politischer Einheiten, sondern den Frieden und dessen Sicherung²⁸. Dieser kann zwar durch eine „amalgamierte Sicherheitsgemeinschaft“ mit einer einzigen Regierung und voller Souveränität,

²⁶ Die genannten Bedeutungen des Begriffes Integration sind z.B. zu finden bei Henning Behrens/Paul Noack: *Theorien der Internationalen Politik*, München 1984, S. 136.

²⁷ Vgl. Jessica T. Mathews: *Power Shift*, in: *Foreign Affairs*, 1/1997, S. 50-66.

²⁸ „We undertook this inquiry as a contribution to the study of possible ways in which men some day might abolish war.“ Karl W. Deutsch et al.: *Political Community and the North Atlantic Area*, Princeton 1957, S. 3. Und ferner: „In our usage, the term ‘integration’ does not necessarily mean only the merging of peoples or governmental units into a single unit.“ Ebd. S. 5 f. Eine Erörterung dieses Aspektes auf philosophischen Grundlagen ist zu finden bei Edwin Mieczski: *Friedenssicherung und Konfliktregelung. Philosophische Theorien und Praxis internationaler Organisationen*, in: *Österreichische Militärische Zeitschrift*, 4/1992, S. 335-342.

aber eben auch durch eine „pluralistische Sicherheitsgemeinschaft“, die mehr als eine souveräne Regierung umfaßt, erreicht werden²⁹. Dadurch ist Stabilität möglich, wenngleich eine nicht unerhebliche „Integrationsskepsis“ verbleibt, da eine Fortführung des Integrationsprozesses aufgrund souverän handelnder staatlicher Einheiten nicht garantierbar ist³⁰. Dies führt auf der anderen Seite, vom Ausgangspunkt der souveränen Akteure aus gesehen, die in sensiblen Bereichen die Berechenbarkeit durch staatlich unabhängiges Handeln höher einschätzen als die kollektive Leistung einer pluralistischen Sicherheitsgemeinschaft, ebenso zu Unwägbarkeiten³¹. Der erwünschten und durch befristete Bindungen erreichten Stabilität stehen die Instabilitäten der außerstaatlichen Entwicklungen gegenüber, die auch in diesem Falle zu einer „Integrationsskepsis“ führen.

Beide Argumentationslinien bieten also im Hinblick auf die Stabilität sowohl eine Perspektive der Integration als auch eine der Desintegration, auf die Deutsch betont hinweist³². Integration als strukturbilden-

²⁹ Karl W. Deutsch: *Nationenbildung – Nationalstaat – Integration*, Düsseldorf 1972, S. 74. Zur weiteren Entwicklung dieses Ansatzes siehe ebd. S. 72-93.

³⁰ Gemäß Deutsch ist ein integrativer Prozeß, insbesondere derjenige einer Bildung einer nationalen Einheit, nicht unilinear. James E. Dougherty/Robert L. Pfaltzgraff, Jr: *Contending Theories of International Relations. A Comprehensive Survey*, New York 1981, S. 426.

³¹ «Die Ursache für die zögernde Einstellung der Staaten sieht er [Karl W. Deutsch, Anm. d. Verf.] vor allem darin, daß a) ihnen die Erhaltung ihrer Souveränität und ihr Prestige wichtiger sind als das Ziel des Friedens und daß b) die Sicherung des *status quo* für sie im Rahmen des Nationalstaates immer noch berechenbarer ist als die unberechenbaren Folgen einer Integration.» Henning Behrens/Paul Noack (1984): S. 142.

³² Deutsch schreibt der pluralistischen Sicherheitsgemeinschaft eine stärkere Resistenz gegen desintegrative Tendenzen zu als der amalgamierten. Karl W. Deutsch (1957): S. 65 und 122; Sie wird jedoch an anderer Stelle relativiert: «Wir haben eine Gefahr der nationalen Selbstabkapselung.» Karl W. Deutsch: *Nationalstaat und globale Her-*

der Prozeß wird schlußfolgernd als dauernde Verhinderung des Überhandnehmens von desintegrativen Tendenzen innerhalb der pluralistischen Sicherheitsgemeinschaft, im konkreten Falle der NATO, verstanden. Für die Untersuchung bedeutet dies, das Augenmerk nicht unbedingt auf neue Integrationsfelder oder auf die explizite Vertiefung bestimmter Integrationskomplexe zu richten, sondern vielmehr zu untersuchen, ob desintegrative oder integrative Tendenzen im Überge wicht zu konstatieren sind. Denn daß die NATO am Ende des Kalten Krieges einen hohen Integrationsgrad im Sicherheits- und Militärbe reich erreicht hatte, ist unstrittig³³. Laut Deutsch ist eine so geartete Integration besonders auf eine hohe Kommunikationsdichte auf den verschiedensten Ebenen unter den Verbündeten sowie auf eine gene relle Systemvereinbarkeit der Mitgliedstaaten zurückzuführen³⁴. Für den konkreten Fall des Stabilitätstransfers durch die NATO hin zu den genannten Staaten sind demnach zwei zentrale Fragestellungen zu beantworten. Ist erstens die Integrationsdichte unter den bisherigen Verbündeten nach wie vor so hoch, daß eine pluralistische Sicher

ausforderung. Vortragsreihe der Robert-Bosch-Stiftung: Ein Jahrhundert wird be sichtigt. Stuttgart 1989, S. 21.

³³ Deutsch vergleicht den Integrationsvorgang daher auch nicht mit dem Wachstum sprozeß eines Organismus³, sondern mit einem Montageband, nach dessen Durchlauf die Funktionsfähigkeit des Endproduktes weitgehend unabhängig von der Reihen folge der Zusammensetzung seiner Bauteile ist. Karl W. Deutsch: *Analyse interna tionaler Beziehungen: Konzeptionen und Probleme der Friedensforschung*. Frank furt a.M. 1968, S. 279.

³⁴ Siehe dazu das Kapitel III: *Internationale Kommunikationsprozesse und Probleme der westeuropäischen Integration*, in: Karl W. Deutsch (1972), S. 133-199. Das dichte Kommunikationsnetz schließt ein weites Spektrum von Komponenten ein. Deutsch zählt sowohl den transnationalen Postverkehr, der durch die heute mögliche elektronische Post eine starke Aufwertung erfährt, als auch den grenzüberschreiten den Handel oder den intellektuellen Austausch der Eliten hierzu.

heitsgemeinschaft möglich ist? Im integrationstheoretischen Vokabular gefragt: ist die kooperative Bewältigung funktionaler Aufgaben auch weiterhin gewährleistet? Und haben zweitens die Beitrittsländer Anschluß an dieses Kommunikationsnetz der „alten“ Bündnispartner gewonnen und befinden sich auf einem Weg der „(Real-)Integration“? Die Antwort darauf sowie weitergehende Überlegungen erlauben für den Stabilitätstransfer durch die NATO am Beispiel Polens, Tschechiens und Ungarns folgende relevante Schlußfolgerungen zu ziehen, die als Grundlage der an dieser Stelle formulierten zehn Hypothesen dienen.

1. Erfolgreicher Stabilitätstransfer durch die NATO hängt von der Erfüllung bestimmter demokratischer und marktwirtschaftlicher Es-sentiale des Transformationsstaates ab. In diesem Zusammenhang hat die polnische, tschechische und ungarische Entwicklung Modellcharakter. Weitere Beitrittsinteressenten können sich daran ori-entieren. Die sorgfältige Überprüfung solcher Grundbedingungen, z.B. Gewaltenteilung, Militärkontrolle, Eigentumsgarantie oder die Stellung der Zentralbank, muß über die formale Beurteilung hin-ausgehen und die tatsächliche Funktionsweise dieser Prinzipien er-gründen. Dann ist eine Kategorisierung und die Entwicklung eines allgemeinen Kriterienkataloges möglich.

2. Eine Tendenz zur Stabilität eines Systems läßt sich durch die Analyse von Anomalien und Kontinuitäten im Transformationsprozeß be-stimmen. Die erfolgreiche Bewältigung von Anomalien zeigt, daß eine Resistenz gegen systemgefährdende Entwicklungen, bei-spielsweise eine schwere Anpassungskrise, vorhanden ist. Der

Nachweis bestimmter Kontinuitäten, wie z.B. die erfolgreiche Implementierung militärischer Strukturreformen, trägt zur Festigung eines einmal eingeschlagenen Entwicklungspfades und damit zur Stabilität bei. Diese Hypothese hat auch für das internationale System Gültigkeit.

3. *Eine entwickelte Zivilgesellschaft ist Voraussetzung für erfolgreiche innerstaatliche Stabilität und auch für internationale Integration. Letztere stellt ihrerseits einen strukturbildenden Prozeß im Hinblick auf internationale Stabilität dar.* Politische Kultur im weiteren Sinne erfüllt die demokratischen und wirtschaftlichen Verfahren auf staatlicher Ebene mit Pluralismus und Innovation. So stabilisiert kann eine internationale Integration mit hoher Kommunikationsdichte auf allen gesellschaftlichen Ebenen erfolgreich vonstatten gehen. Der Transformationsstaat wird Teil der Struktur, und dadurch wird Stabilität transferiert.
4. *Zunehmende internationale Interdependenz hebt nicht die Notwendigkeit von Bündnissen auf. Allianzen bleiben ein unverzichtbares Element nationaler Rückversicherungsbestrebungen.* Die immer weiter zunehmende internationale Verflechtung im Rahmen der Globalisierung ist nicht geeignet, das Risiko militärischer Gefährdung auszuschließen. Die Möglichkeit irrationaler politischer Handlungen, seien sie Ausfluß von Fehlperzeptionen oder gründeten sie sich auf politischen Druck, zwingt die souveränen Staaten auf absehbare Zeit zur militärischen Absicherung. Nach wie vor kann dies am besten durch Allianzen sichergestellt werden.

5. Das erweiterte Sicherheitsverständnis kompliziert den Transfer von Stabilität und verstärkt dadurch neben staatlichen Anstrengungen den Druck zu Kooperations- und Integrationsprozessen im Rahmen von internationalen Institutionen. Sicherheit auf allen Ebenen kann kaum mehr durch einen Staat allein, sondern nur im Verbund mit anderen Staaten realisiert werden. Internationale Institutionen wie die NATO bieten sich aufgrund ihrer zahlreichen Ebenen der Zusammenarbeit für die Verfolgung dieses Ziels an.

6. Stabilität und Sicherheit wird in erster Linie durch die einflußreichsten souveränen Staaten produziert. Stabilitätstransfer ist daher maßgeblich von der politischen Gestaltungskraft der Führungsmacht eines Bündnisses abhängig. Nationale Interessen und außenpolitisches Verhalten der USA sind in die gesamte Analyse des Stabilitätstransfers einzubeziehen. Der Variable Amerika kommt damit nicht nur ein außerordentlich hoher Stellenwert beim Transfer von Stabilität zu, sondern auch beim Erhalt derselben im euro-atlantischen Raum.

7. Es gibt für die NATO im Hinblick auf die Mitgliederzahl eine kritische Größe, an der Stabilität in Schwäche umschlagen kann. Diese Grenze ist fast erreicht. Historische Erfahrung und zunehmend komplizierter werdende Entscheidungsprozesse legen den Schluß nahe, daß eine rasche Ausdehnung auf weitere Mitgliedstaaten den Rahmen des Verkraftbaren sprengen würde. Entscheidend für die weitere Entwicklung der NATO ist dabei die US-Perzeption. Die Untersuchung der Entscheidungsprozesse im Verlaufe der Integra-

tion der drei neuen Mitglieder ist daher ein Forschungsdesiderat. Dadurch könnten konkretere Schlußfolgerungen gezogen werden.

8. *Die NATO fungiert im internationalen System als Stabilisator und Steuerungsinstrument. Nutzenkalkül und Kooperationsnutzen der souveränen Staaten sind für die Dauerhaftigkeit der Allianz ur- sächlich. Das Bündnis stellt in diesem Kontext einen Akteur sui generis dar.* Damit ist ausgedrückt, daß die NATO lediglich ein internationaler Akteur mit beschränktem Wirkungsgrad ist, dem eher ergänzende als initiativ Bedeutung zukommt. Gleichwohl ist die Außenwirkung des Bündnisses ein sehr wichtiger Faktor der internationalen Politik. Die zahlreichen Wirkungsfaktoren sind letztlich nicht generalisierbar und verhindern die Entwicklung eines Modells für Stabilitätstransfer.

9. *Der Integrationsprozeß im Rahmen der NATO führt nicht zu einem „Endzustand“, sondern stellt die dauernde Verhinderung der Des- integration dar. Die Entwicklung der Allianz verläuft daher „auf des Messers Schneide“.* Um die Kohäsion zu bewahren, ist die dauernde Übung internationaler Kooperation erforderlich. Die nach dem Ende der Bipolarität verschwundene äußere Bedrohung des Bündnisses muß daher durch verstärkte Konzentration auf gemeinsame Ziele und mit Rücksicht auf legitime Interessen der Verbündeten kompensiert werden. Besonders in diesem Zusammenhang ist das Verhalten der USA entscheidend.

10. *Stabilitätstransfer erfolgt durch kollektive Verteidigung im Ver- bund mit Elementen kollektiver Sicherheit auch über die Bündnis- grenzen hinaus.* Der vollständige Transfer durch Integration in die

Allianz stellt nur einen Teil der Projektion von Stabilität dar. Die Entwicklung kooperativer Sicherheitsstrukturen darüber hinaus läßt das Bündnis zum wichtigen Kristallisierungspunkt werden und kann eine immer weitere Öffnung obsolet werden lassen.

4. Stabilitätserhalt und -transfer in Perspektive

Die nationalen Rückversicherungsbestrebungen im Hinblick auf Sicherheit und Stabilität sehen nach wie vor und auch auf absehbare Zeit in der Mitgliedschaft in funktionsfähigen Bündnissen ihr Ziel. Die NATO als internationaler Akteur *sui generis* erfüllt immer noch diese Zielvorstellung. Der alle Politik bestimmende Nutzenkalkül der Staaten sowie der Kooperationsnutzen internationaler Zusammenarbeit bewegen die souveränen Staaten dazu, die Aufgabe einer territorialen Verteidigungsorganisation der NATO zu übertragen. Die Allianz stiftet dadurch mehr Nutzen, als es die Summe der nationalen Gewichte erreichen könnte. Dadurch übt sie eine stabilisierende Rolle im internationalen System aus. Diese Funktion kann dann aufrechterhalten werden, wenn zwei zentrale Aspekte auch in Zukunft Berücksichtigung finden.

Erstens muß den Verbündeten stets gewärtig sein, daß die Mitgliedschaft in der NATO und auch die Leistungsfähigkeit des Bündnisses keine „Besitzstände“ sind, die mit dem Beitritt zur Allianz *ad acta* gelegt werden können. Denn die Integration im Rahmen der NATO kann keinen „Endzustand“ haben. Auf der einen Seite verändert sich

das Umfeld laufend, so daß auf neue Herausforderungen reagiert werden muß. Auf der anderen Seite muß das Bemühen um Integration ständig stattfinden, damit der erreichte Integrationsgrad zumindest erhalten bleibt. Gleichwohl bedeutet Integration dabei nicht die Aufgabe von Souveränität. Im Bereich der institutionalisierten Kooperation müssen permanent Integrationsbemühungen unternommen werden, während sich desintegrative Tendenzen allein durch Untätigkeit ihren Weg bahnen.

Zweitens ist das Engagement der einzigen Weltmacht entscheidend. Wie zuvor erwähnt, verläuft die Entwicklung der NATO im Hinblick auf die Rolle der USA gewissermaßen *on the knife's edge*. Die Clinton-Administration hat sich nach anfänglichen Irritationen zur Bindung in der NATO bekannt. Sein Nachfolger George W. Bush hat erkennen lassen, daß sie zwar weiterhin auf die NATO als Anker der europäischen Sicherheitsarchitektur setzen und zum amerikanischen Beitrag stehen, aber einen deutlich verstärkten Beitrag der Europäer erwarten. Darüber hinaus sind die innenpolitischen Strömungen in den USA generell schwer vorhersehbar. Daher ist die Prognose für das außenpolitische Verhalten der USA stets mit einigen Unsicherheitsfaktoren behaftet. Zwar währt die transatlantische Verpflichtung der Vereinigten Staaten in Friedenszeiten nun schon über fünf Jahrzehnte, aber die frühere Geschichte zeugt auch von langen Phasen einer isolationistischen Außenpolitik Amerikas. Gegenwärtig ist das Risiko für die USA, durch die Folgen einer isolationistischen Politik erheblichen nationalen Schaden zu erleiden, jedoch sehr hoch.

Ein Stabilitätstransfer durch die NATO nach Mitteleuropa begann seit der Eröffnung einer Beitrittsperspektive auf dem Brüsseler NATO-Gipfel vom Januar 1994. Obwohl bereits gut fünf Jahre später Polen, Tschechien und Ungarn Mitglieder der NATO wurden, sind die Perspektiven für Stabilitätstransfer in zweifacher Hinsicht nicht so vielversprechend, wie noch in der ersten Hälfte der 90er Jahre erwartet werden konnte. Erstens wurde nur langsam offenbar, wie beschwerlich und langwierig sich die tatsächliche Integration dieser Staaten in das Bündnis darstellt. Denn frühestens nach erfolgreicher Einbindung in alle Allianzstrukturen kann von vollständigem Stabilitätstransfer gesprochen werden. Zweitens erweist sich der Transfer von Stabilität über die drei Neumitglieder hinaus weitaus schwieriger als angenommen. Neben den formalen Schwierigkeiten aufgrund der hohen Mitgliederzahl und den tatsächlichen Problemen aufgrund der Perzeption der USA kommt die Erschwernis hinzu, die militärische Struktur der NATO auf solche Staaten glaubwürdig auszudehnen. Schon jetzt ist es den Steuerzahlern in den meisten Mitgliedstaaten nicht zu vermitteln, warum angesichts der gesunkenen Bedrohung nun grundlegende und teure militärische Strukturveränderungen durchgeführt werden sollen. Hier hat der Fall der drei neuen NATO-Mitglieder tatsächlich Modellcharakter, führt man sich vor Augen, wieviel noch geschehen muß, damit Interoperabilität eines nennenswerten Teils der Streitkräfte gewährleistet ist. Kompatibilität, die vergleichbar ist mit westlichen internationalen Standards, bleibt in diesem Zusammenhang lediglich eine Zielvorstellung.

Stabilitätstransfer über Polen, Tschechien und Ungarn hinaus ist auch aus einem weiteren Grund schwerer zu bewerkstelligen. Die herausgehobene Position Mitteleuropas versetzte diese Region in die Lage, bei anderen Staaten die nötige Aufmerksamkeit zu erwecken, wobei der Rolle Polens eine besondere Aufmerksamkeit beigemessen werden muß. Denn auf der einen Seite hat Polen in der Region genügend Gewicht, um als Verhandlungspartner ausreichend Chancen auf Durchsetzung seiner nationalen Interessen zu haben. Auf der anderen Seite ist das Land auch wichtig genug, selbst in den USA Beachtung zu erfahren. Zumindest die strategische Bedeutung des Landes wurde dort hinreichend perzipiert. Schließlich kann man spekulieren, ob die Entscheidung zur NATO-Öffnung anders verlaufen wäre, wenn sich nur Ungarn und die Tschechische Republik um eine Mitgliedschaft bemüht hätten.

Ganz anders stellt sich die Lage nun für Kleinstaaten wie Slowenien und die baltischen Staaten dar. Auch die Slowakei, Rumänien oder Bulgarien haben mit Akzeptanz- und Wahrnehmungsproblemen seitens des Westens in Zukunft zu rechnen. Auch aus diesen Gründen erscheint eine rasche Ausdehnung der NATO in der näheren Zukunft wenig wahrscheinlich. Vielmehr bietet sich die Entwicklung der erwähnten kooperativen Sicherheitsstrukturen zum Stabilitätstransfer über die Allianzgrenzen hinaus an. Die NATO als „Kristallisierungspunkt“ einer europäischen Sicherheitsarchitektur scheint Zukunft zu haben. Für diese Staaten gibt es letztlich keinen anderen Weg, der vielversprechend im Hinblick auf Stabilität und nachfolgende Prosperität wäre. Die Beispiele Weißrussland und Serbien zeigen Richtungen

auf, die diese Länder um Generationen der Entwicklung zurückwerfen bzw. zurückgeworfen haben. So gibt es für die Staaten, die zum Westen aufschließen möchten, nur einen Grundsatz: *Tertium non datur*.

China und die neue Interessenkonstellation im Westpazifik

Andreas Wilhelm

Mit der veränderten weltpolitischen Lage nach 1990 hat die Entwicklung des internationalen Systems auch auf die asiatisch-pazifische Region einen wesentlichen Einfluß genommen. Die Rolle Asiens in der internationalen Politik wurde in den vergangenen Jahren vielfach unter dem Aspekt gesehen, dass an Stelle westlich-europäischer Dominanz ein "pazifisches Jahrhundert" die neuen politischen und wirtschaftlichen Struktrentwicklungen bestimmen werde. Einen Anlaß zur Überprüfung dieser Frage gaben zuletzt die schweren wirtschaftlichen Erschütterungen, die durch die Asienkrise von 1997 ausgelöst worden waren und einmal mehr die Frage nach der künftigen Entwicklung eines asiatischen Jahrhunderts aufgeworfen haben¹. Trotz aller Unruhen der asiatischen Wirtschaft blieb China von diesen Ereignissen jedoch wenig belastet. Ange- sichts seiner Größe und seiner historisch-kulturellen Bedeutung, vor allem aber auch aufgrund seines zunehmenden wirtschaftlichen Potenzials und eines eminent hohen politischen Gewichtes hat China stets eine besondere Rolle im Kräftefeld des Westpazifik gespielt. Blickt man auf den ereignisreichen Wandel der letzten zwei Jahrhunderte zurück, so war China oftmals ein Abbild der Veränderungen, die sich in Ostasien voll-

¹ Siehe dazu die aufschlußreiche Analyse von Draguhn, Werner (Hrsg.): *Das Asiatisch-Pazifische Jahrhundert. Mythos - Bedrohung - Chance?*, Hamburg 1998.

zogen hatten. Stellte China im 19. und zu Anfang des 20. Jahrhunderts gleichsam eine "Schnittstelle" zwischen kolonialer Durchdringung von westlichen Industriestaaten und dem Streben nach nationaler Einheit und reformerischem Wandel (Sunyatsenismus) dar, so bildet es heute einen Knotenpunkt zwischen dem Zusammenbruch des Kommunismus und Ostasiens Aufstieg zu einer wirtschaftlichen "Großmacht".² In den nächsten Jahren könnte dies von den gegensätzlichen Tendenzen um eine Aufrechterhaltung autoritärer Herrschaftsstrukturen und dem Prozeß der Demokratisierung ergänzt oder gar abgelöst werden. So ist auch Chinas Außen- und Sicherheitspolitik und seine Bedeutung für das regionale Beziehungsgefüge und Kräftegleichgewicht entscheidend vor diesem Hintergrund zu sehen.³ In der Antwort auf die Frage nach der künftigen Rolle Chinas in einer neuen Interessenkonstellation des Westpazifik soll dabei analysiert werden, welche neuen Entwicklungen und Strukturen sich hier im internationalen System Ostasiens abzeichnen könnten.

Im Umfeld Chinas und der sich verändernden westpazifischen Kräftekonstellation wirken sehr unterschiedliche Dialog- und Kooperationsformen sowie ernsthafte militärische Spannungen und Konfrontationen zwischen den Akteuren aufeinander. Mit der ungeklärten Frage verschiedener staatlicher Gebietsansprüche, wie sie immer wieder auch um die Senkaku- bzw. Diaoyu-Inseln in den sino-japanischen

² Vgl. Kristof, Nicholas D./WuDunn, Sheryl: *China erwacht*, Düsseldorf 1995.

³ Näher hierzu u.a. Canyon, A.M. (Hrsg.): *Assessment of China into the 21st Century*, New York 1997.

Beziehungen auftreten, sowie dem zunehmenden machtpolitischen Gewicht der VR China, mit der zuletzt 1995/96 von chinesischer Raketen- und Bedrohungsdiplomatie begleiteten Taiwan-Krise und der stets mißtrauisch von den Nachbarstaaten beobachteten Sicherheits- und Verteidigungspolitik Japans oder den eminent bedeutsamen Annäherungsschritten zwischen beiden koreanischen Staaten, hat die Frage nach den künftigen Beziehungen im westpazifischen Kräftefeld und die darin wichtige Rolle der Außenpolitik Chinas erheblich an Bedeutung gewonnen.

Insbesondere bleibt es eine essentielle Frage, welche regionale Macht sich nach dem Ende des Kalten Krieges zu einer bestimmenden Ordnungskraft des asiatisch-pazifischen Raumes entwickeln wird. Im Hinblick auf mögliche oder bestehende regionale Krisenherde und einen stabilen, friedenssichernden Wandel im Westpazifik gilt es dabei zu erfragen, inwieweit China auf die Verfolgung und Durchsetzung seiner außen- und sicherheitspolitischen Interessen setzt oder als eine neben den USA einflußreiche Großmacht darauf bedacht sein könnte, seine Kooperationsfähigkeit und -willigkeit zu betonen und sich so schrittweise auch als ein moderner Staat in der internationalen Politik zu präsentieren.

**Chinas außenpolitischer Wiederaufstieg und die
sino-russischen Beziehungen**

Seit den Tiananmen-Ereignissen von 1989 und dem Ende des Ost-West-Konfliktes hat China in der regionalen und globalen Politik der neunziger Jahre sein außen- bzw. machtpolitisches Gewicht ohne Zweifel wiederherstellen oder vergrößern können. Mit dem erwähnten Strukturwandel des internationalen Systems und dem Zusammenbruch der Sowjetunion als einer in Nordostasien über viele Jahrzehnte einflußreichen Regionalmacht wurden die künftigen Grundlinien der chinesischen Außen- und Sicherheitspolitik zudem wesentlich neu gezeichnet. Die außenpolitischen Ziele Chinas waren bis zum Ende des Kalten Krieges gerade auch ein Ausdruck der entweder partnerschaftlichen oder feindseligen Beziehungen zwischen Peking und Moskau. Von der "Anlehnung" an die Sowjetunion, politisch-ideologisch verankert im Freundschaftsvertrag (1950) und wirtschaftlich gekennzeichnet durch die Übernahme des sowjetischen Entwicklungsmodells, über die ernsten Spannungen zwischen beiden kommunistischen Staaten in den sechziger Jahren, die in Chinas Vorwurf des sowjetischen Sozialimperialismus mündeten, bis zur Renormalisierung der diplomatischen Beziehungen unter Deng Xiaoping und den Verträgen von Moskau und Shanghai in den neunziger Jahren stellte das Verhältnis zwischen Peking und Moskau immer einen zentralen Bestimmungsfaktor der chinesischen Außenpolitik dar.

Den Zusammenbruch der Sowjetunion hatte man dabei keineswegs mit Gleichgültigkeit quittiert, sondern aufgrund der Tiananmen-Unruhen vom Juni 1989 und der darauffolgenden politischen Stagnation in China eher schockartig als einen schweren Schlag für das propagierte Modell des Sozialismus empfunden. Zu keinem Zeitpunkt sah man damit allerdings die eigene Form des chinesischen Staatssozialismus als Grundlage der chinesischen Außenpolitik gefährdet. Die später an Moskau herangetragenen Erwartungen, das neue Rußland unter Jelzin werde die Osterweiterung der NATO aufhalten und die USA stärker in Europa binden können, wurde jedoch nicht erfüllt. Hinzu kam, daß Rußland in seinen diplomatischen wie auch militärischen Aktionen im Kosovo keineswegs als eine ernstzunehmende Macht, sondern als ein zwar beteiligter, doch äußerst schwacher Akteur aufgetreten war.

Mit dem vorübergehenden Wegbrechen Rußlands als einem maßgeblichen Faktor auch in der westpazifischen Region hat sich der außenpolitische Handlungsspielraum der VR China so erheblich vergrößert. Denn wenngleich in der Sicherheitskonzeption Pekings das strategische Umfeld entlang der Grenze zu Rußland immer eine wichtige Rolle spielte und man in jüngster Zeit erkennen mußte, daß die Einfuhr von russischem Erdöl und die Auswanderung von zahlreichen chinesischen Siedlern in das angrenzende russische Fernostgebiet mit zu einem vitalen Interesse Chinas zählt, so entlasten die internen Probleme der Russischen Föderation die außen- und sicherheitspolitische Planung der chinesischen Staatsführung doch in wesentlichem Maße

und erlauben es, einen stärkeren Blick auf das west-pazifische Kräftefeld zu richten. Den geostrategischen, politischen und wirtschaftlichen Stellenwert Rußlands übersieht man in Peking dennoch keineswegs. So wurde von chinesischer Seite im Februar 2001 noch einmal darauf verwiesen, daß beide Staaten sowohl eine unipolare Weltordnung wie auch ein gegen das globale strategische Gleichgewicht gerichtetes Raketenabwehr-Programm (NMD) entschieden ablehnen würden.

Darüber hinaus sieht man aus verschiedenen Gründen das Verhältnis zu Moskau derzeit eher weniger belastet. In Rußlands Unterstützung der Ein-China-Politik, den regelmäßigen Konsultationen und der gegenseitigen Besuchsdiplomatie auf Staats- bzw. Regierungsebene, der Zusammenarbeit bei der Gestaltung einer multipolaren Weltordnung, der einvernehmlichen Regelung von Grenzstreitigkeiten und dem beiderseitigen Interesse an einem Ausbau der Wirtschafts- und Handelsbeziehungen sieht man in Peking eine Grundlage dafür, auf längere Sicht auch einen Vertrag über gutnachbarliche Beziehungen, Freundschaft und Kooperation unterzeichnen zu können.⁴

Die Entwicklung der sino-russischen Beziehungen bot damit zugleich einen größeren Handlungsspielraum hinsichtlich der westpazifischen und südostasiatischen Region in einem Bogen von Japan über Taiwan bis zu den See- und Transportwegen (Sea Lines of Communication, SLOC's) und den von Peking überwiegend beanspruchten Spratley- und Paracel-Inseln im Südchinesischen Meer. Der Ausbau der chine-

⁴ Dazu Mei Zhaorong: *China-Russia Relations*, Vortrag auf der 37. Münchener Sicherheitskonferenz vom 4. Februar 2001.

sischen Seestreitkräfte wird unter diesem Gesichtspunkt von den Nachbarstaaten daher als Bestätigung einer "maritimen Strategie" und einem möglichen militärisch-strategischen Vormachtstreben der VR China perzipiert. Eine sicherheitspolitische Umorientierung in Richtung der süd- und ostchinesischen See wird dabei nicht nur in einer deklamatorischen Politik und den entsprechenden territorialen Forderungen sichtbar, sondern spiegelt sich zu einem großen Teil auch in den Doktrin- und Strukturreformen sowie einzelnen Militäraktionen wider, wie sie zuletzt vor allem in den chinesischen Militärmanövern vor Taiwan (1995/96) oder in der Auseinandersetzung um einzelne Inselgruppen im Südchinesischen Meer zum Ausdruck kamen. Diese außenpolitischen Ziele sind zu einem wesentlichen Teil mit dem von China stets betonten und in den Jahren seit seiner Staatsgründung hervorgehobenen Grundinteresse verbunden, die Souveränität und territoriale Integrität des Staates zu wahren sowie, im Sinne der traditionellen Kategorien des außenpolitischen Handelns, die zentralen nationalen Interessen Chinas zu verfolgen. Das von Peking selbstdefinierte Interesse einer zumindest seiner historischen und kulturellen Geltung nach berechtigten regionalen Führungsrolle, die China seit dem Opium-Krieg (1839-42) von auswärtigen Mächten verwehrt geblieben war, ist als Grundlage dieser ambitionierten Politik zu sehen.

Ziele der chinesischen Außenpolitik (1949 -2000)	
1. Nationale Sicherheit	<ul style="list-style-type: none"> • Verringerung einer China bedrohenden militärischen Präsenz im asiatisch-pazifischen Kräftefeld • Schaffung einer regionalen Einflußsphäre • Verteidigungsfähigkeit • Zugang bzw. Verfügbarkeit von Ressourcen
2. Unabhängigkeit	<ul style="list-style-type: none"> • Abbau der Vorherrschaft der beiden Führungsmächte (Ost-West-Konflikt) • Prinzipien der friedlichen Koexistenz • Anti-Hegemonialität • Weltweite diplomatische Anerkennung (Gleichberechtigung) • Bedingte Kooperationsfähigkeit und -willigkeit (WTO u.a.)
3. Wiederherstellung der Einheit Gesamtchinas	<ul style="list-style-type: none"> • Eingliederung von Hongkong und Macao • Taiwanfrage
4. "Proletarischer Internationalismus" (bis 1978) Modernisierung der chinesischen Wirtschaft (seit 1978/79)	<ul style="list-style-type: none"> • Handels- und Wirtschaftsbeziehungen • Interdependenz
5. Wiedererlangung politischer und moralischer Autorität bzw. Geltung	
6. Gestaltung einer multipolaren Weltordnung	

Seit dem Ende der bipolaren Großmachtkonkurrenz hat die sich verändernde Kräftebalance im Westpazifik hierbei erheblich zu einer Neugewichtung der außenpolitischen Ziele Chinas beigetragen. Die letztendlich daraus für die USA wie auch für die ostasiatischen Mittelemächte und schwächeren Regionalstaaten resultierende Problematik knüpft an die Frage, auf welche Weise dem Anspruch Chinas auf einen ihr zuerkannten Großmachtstatus in Nordostasien und auf dementsprechend erwartete Machtprojektionen über das chinesische Staatsgebiet hinaus begegnet werden sollte. Die Bandbreite der diskutierten Entwicklungsmöglichkeiten erstreckt sich dabei von der Anerkennung einer durch Peking kontrollierten westpazifischen Einflußzone, einer unter amerikanischer Führung betriebenen Containment-Politik und dem Ausbalancieren eines potentiellen Kräfteungleichgewichtes durch entsprechende Bündnisse bis zur denkbaren Einbindung Chinas in ein multilaterales Sicherheitsregime, das in ersten Ansätzen in Form des ASEAN Regionalforums zwar besteht, bislang aber nicht mehr als ein respektables Dialogforum bieten kann.

Innerhalb dieses aus verschiedener Perspektive beleuchteten und zunächst grob abgesteckten Rahmens darf überdies nicht die enge Verbindung von Innen- und Außenpolitik unberücksichtigt bleiben. Denn hinsichtlich Chinas sind die außenpolitischen Ziele und Prioritäten eng verbunden mit der ökonomischen und politischen Situation innerhalb des Staates. Im Kern sollen daher die folgenden, für Chinas Interessen- und Machtlage wichtigen Gesichtspunkte jeweils näher beleuchtet werden:

- die Entwicklung des politischen und ökonomischen Systems als Grundlage der chinesischen Außenpolitik,
- das Ziel der Wiedervereinigung mit Taiwan als Problem der Beziehungen zwischen China und den USA,
- die Politik Pekings gegenüber Korea und Japan sowie
- die damit zusammenhängende Frage nach der künftigen Rolle Chinas als einer regionalen Ordnungsmacht im Kräftefeld des Westpazifik.

**Innerstaatliche Bedingungen: Ethnische Konflikte und die
Ökonomisierung der Außenpolitik Chinas in der
"3. und 4. Führungsgeneration"**

Nicht erst seit Ende des Ost-West-Konfliktes, sondern bereits mit der unter Deng Xiaoping eingeleiteten Öffnungspolitik wagte China ab 1978 einen im Bereich der Wirtschaft gleichsam neuen „Sprung nach vorn“. Die rasche und eminent prosperierende, ökonomische Entwicklung der Küstenregionen führte zu einem wirtschaftskräftigen Aufbau der Provinzen, der neben den von der Zentralregierung befürworteten Plänen einer Dezentralisierung der Wirtschafts- und Finanzpolitik die Regionalisierungstendenzen der Küstenprovinzen zunehmend verstärkte. Im politischen System der VR China ergab sich daraus eine veränderte, bisweilen konfliktreiche Situation, die auf das Verhältnis zwischen Sonderwirtschaftszonen und Staatsführ-

rung belastend Einfluß nahm und die chinesische Zentralregierung vor die Frage stellte, wie im Hinblick auf die wirtschaftlich bedingten Veränderungen der machtpolitische Anspruch Pekings gesichert werden kann. Dieser bis heute aktuelle Wandel wird von einem zweiten, für die inneren Bedingungen des Staates ebenso wichtigen Problemfeld ergänzt, das aus den seit vielen Jahrzehnten bestehenden ethnischen Konflikten hervorgeht und vor allem in Tibet, Xinjiang und der Inneren Mongolei von Autonomie- und Separationsbestrebungen begleitet wird. Vor diesem Hintergrund sind die Möglichkeiten und Gefahren zu sehen, die solchen Regionalisierungstendenzen für die Stabilität des politischen Systems innewohnen und den weiteren, die internationale Politik regional wie auch global beeinflussenden Transformationsprozeß in China beeinflussen. Um diesen möglicherweise tiefgreifenden Wandel des politischen und gesellschaftlichen System abzudämpfen und soziale Unruhen, die aus wirtschaftlichen Engpässen und Krisensituationen entstehen oder durch Forderungen politischer Teilhabe u.ä. (Falun Gong) hervorgerufen werden könnten, frühzeitig zu unterbinden und ohne Einfluß auf die Wahrnehmung Chinas in der internationalen Öffentlichkeit zu lassen, ist Peking offensichtlich darum bemüht, entsprechende Polizeikräfte in größerer Zahl auszubilden und für einen Einsatz in den größeren Städten vorzusehen.

In den Mittelpunkt des vom Regionalismus geprägten chinesischen Systems rückte in den letzten Jahren verstärkt das ethnische Konfliktfeld, das sich geographisch überwiegend auf die Gebiete um

Tibet, Xinjiang und die Innere Mongolei erstreckt. In allen drei Fällen ergaben sich für Peking mehr oder weniger problemreiche Spannungen, die aus den einzelnen Autonomie- und Separationsbestrebungen hervorgehen. Bei einer Gewichtung der unterschiedlichen Regionen ist recht gut zu erkennen, daß hier die in früheren Jahren bisweilen dramatisch eskalierende und letztlich mit der Flucht des Dalai Lama (1959) endende Entwicklung in Tibet eine Katalysatork Funktion besitzen könnte. Das heißt, eine adäquate oder unzureichende Lösung der Tibet-Frage würde sich jeweils besonders auf die Forderungen der übrigen Regionen auswirken und daher das Bedrohungsempfinden wie auch die Reaktionen der chinesischen Entscheidungsträger in sehr starker Weise beeinflussen. Da zudem die Tibet-Frage durch die internationale Präsenz des Dalai Lama, etwa in Form von Staatsbesuchen, Diskussionsforen oder Lösungsofferten (5-Punkte-Plan, 1987), und durch das tibetische Exilparlament stets sehr aktuell in der Öffentlichkeit und der Staatenwelt vertreten wird, ist in diesem Fall die Politik Pekings sowohl propagandistisch wie auch militärisch von besonderer Bedeutung. In welchem Maße hierbei die Situation und Lage der ethnischen Minderheiten in der Region der Inneren Mongolei und in Xinjiang jedoch auch voneinander differenziert gesehen werden müssen, die geostrategische Lage zur Äußeren Mongolei oder zu Rußland sowie die demographischen Bedingungen sich erheblich voneinander unterscheiden, darf für die Außenpolitik Chinas gegenüber Rußland und den neuen Staaten in Zentralasien nicht außer Acht gelassen werden. Die Vielzahl der Gründe, die zu Separationstendenzen bei-

getragen haben, wie auch die Möglichkeiten eines Erfolgs dieser Ziele, die aufgrund der ausreichenden Machtfülle der chinesischen Zentralregierung bislang für gescheitert anzusehen sind, müssen in diesem Zusammenhang daher weiterhin beachtet werden. Da Peking andererseits keine geänderte Nationalitätenpolitik erwarten lässt und auch die Schaffung des Modells eines föderativen Staates wenig realisierbar erscheint, ist gegenwärtig kein essentieller Wandel in diesem Punkt zu erwarten.

Neben dem Problem der regionalen ethnischen Konflikte ist für China die Entwicklung der Wirtschaftssonderzonen als eine ebenso wichtige und grundlegende Bedingung der künftigen Rolle Chinas auf der ostasiatischen wie auch der weltpolitischen Ebene anzusehen. Dabei lassen sich vor allem auf der Basis der ökonomischen Veränderungen in den Küstenprovinzen die Spannungen und Konflikte zwischen Peking und den Sonderregionen aufzeigen. Zwar wird es, wie Konrad Seitz betont, noch "Jahre dauern, bis die im Südreise-Boom errichteten Überkapazitäten abgebaut sein werden" und es gelingt, "die Stagnation der ländlichen Einkommen und mit ihr des ländlichen Konsums zu überwinden."⁵ Hier sind die strukturellen Schwächen der chinesischen Wirtschaft deutlich sichtbar. Von gleicher Bedeutung werden in Zukunft die gesellschaftliche Entwicklung des Staates, die weitere Reform der Staatsunternehmen und der Banken wie die Verhinderung wachsender Korruption sein. Daher wirkte, ausgehend von den ersten zentralen Reform-

⁵ Seitz, Konrad: *China. Eine Weltmacht kehrt zurück*, Berlin 2000, S. 383 ff.

schritten unter Deng Xiaoping (s. 3. Plenarsitzung des XI. ZK der KPCh) in den relevanten Bereichen der Landwirtschaft, der Industrie und des Außenhandels, die wirtschaftliche Öffnung mit der schrittweisen Erschließung der Küstenprovinzen wesentlich auf das politische Gewicht Chinas in den internationalen Beziehungen zurück. Die Orientierung an der "sozialistischen Marktwirtschaft" seit 1992 brachte dabei starke dynamische Elemente und einen entscheidenden Durchbruch in der wirtschaftlichen Reformpolitik des Landes nach Innen und Außen.⁶

Erst die Folgen von Tiananmen mit der Niederwerfung der Unruhen auf dem Platz des Himmlischen Friedens im Juni 1989, aber auch der mit den Wirtschaftsreformen einsetzende Politisierungsgrad in den Beziehungen zwischen den Zentral- und Regionalorganen und die erwähnte hausgemachte Wirtschaftskrise hatten mehr oder weniger negative Auswirkungen auf die Außenpolitik Chinas. Die vom Westen eingeleiteten, jedoch von den ASEAN-Staaten weitgehend nicht mitgetragenen Sanktionsmaßnahmen führten in der Folge zwar wirtschaftlich und politisch zu einer Isolation des Landes. Die Erfolge in den Handels- und Wirtschaftsbeziehungen mit China ermöglichen jedoch schon ein Jahr später ein Durchbrechen dieser Sanktionskette, was bis heute, auch nach der Asienkrise von 1997 unterstreicht, in welchem Maße die Wirtschaft Chinas unter der Politik der "dritten Führungsgeneration" von Jiang Zemin und Mini-

⁶ Einen profunden Überblick zur chinesischen Wirtschaft gibt Schüller, Margot: *Wirtschaft. Das chinesische Wirtschaftssystem*, in: Staiger, Brundhild (Hrsg.): *Länderbericht China*, München 2000, S. 135-178.

sterpräsident Zhu Rongji zu einem entscheidenden Instrument in der Diplomatie und Außenpolitik Pekings geworden ist. An den konkreten Beispielen von Guangdong als erster Sonderwirtschaftszone und der in den 90er Jahren von einer größeren Berücksichtigung profitierenden Stadt Shanghai wird ersichtlich, in welchem Umfang dort aus ökonomischer Perspektive Wachstumsprozesse in Gang gesetzt worden sind; teilweise getragen von einer über viele Jahrzehnte bestehenden Tradition der Wirtschafts- und Handelskontakte mit dem Ausland.

Gleichwohl bleiben "unterschiedliche Konfliktpotentiale" vorhanden, von denen zwei zentrale Konfrontationslinien hervorzuheben wären: ein immer größeres Auseinanderklaffen von reichen und ärmeren Regionen sowie das von den Küstenprovinzen deutlicher werdende ökonomische und politische Eigeninteresse gegenüber der Staatsführung in Peking. Hinweise auf "kleinere Wirtschaftskriege", ausgelöst etwa durch protektionistische Maßnahmen der Binnenprovinzen, wie auch die politischen Konsequenzen interregionaler Spannungen müssen dabei in ihren Wirkungen auf die gesamtstaatliche Situation durchaus in Rechnung gestellt werden.

Nicht zuletzt an der jüngsten Entwicklungsgeschichte in Hongkong, das 1997 zwei Jahre vor Macao in das chinesische Staatsgebiet wieder eingegliedert worden war und aus Sicht Chinas eine Zeit der von ausländischen Mächten verursachten Demütigung und Erniedrigung des Landes gleichsam endgültig aufhob, ist dabei sehr gut ablesbar, inwieweit sich die ökonomisch wirkungsvolle Hafenstadt

zusätzlich als ein für den wirtschaftlichen Regionalismus herausragender Sonderfall erwiesen hat. Die insofern nicht zu leugnende Bedeutung Hongkongs für den "Großchinesischen Wirtschaftsraum" wird hierbei allerdings zum einen von der wichtigen Frage begleitet, in welchem Umfang die Bevorteilung chinesischer Staatskonzerne und ein sich abzeichnender "Kaderkapitalismus" zu einer hemmenden, die Wirtschaftsentwicklung einschränkenden Regionalpolitik Chinas zu zählen haben. Zum anderen stellt gerade Hongkong in ganz exzeptioneller Weise eine Bühne für die von Peking gegenüber Taiwan propagierte Politik "Ein Land, Zwei Systeme" dar. Chinas Umgang mit dem politischen und rechtlichen System der Hafenmetropole wird von der internationalen Öffentlichkeit als ein Gradmesser für die tatsächlichen Bemühungen der chinesischen Regierung gewertet, in den vorgesehenen 50 Jahren die sozialen und politischen Reformen in Hongkong voranzutreiben oder den status quo zu wahren.⁷

Vor diesem Hintergrund und den zuvor genannten Fallbeispielen von ethnischen und ökonomischen Regionalismus wäre die Frage zu stellen, welchen dieser Regionalisierungstendenzen ein stärkeres Gefährdungspotential für den Staat und die Partei Chinas zugesprochen werden kann. Die auf die Regionalisierungstendenzen bezogenen Szenarien einer möglichen künftigen Entwicklung - Zusammenbruch des politischen Systems, schrittweise Neuordnung,

⁷ Näher dazu Skidmore, Max J. (Hrsg.): *Hong Kong & China. Pursuing a New Destiny*. Singapore 1997 sowie Martin, Helmut: *Hongkong. Strategien des Übergangs*, Frankfurt a. Main 1997.

permanentes Krisenmanagement - lassen dabei zwar die Breite denkbarer Veränderungen erahnen. Auch ist der von manchen Seiten getroffenen Feststellung weitgehend beizupflichten, daß eine von Fall zu Fall erfolgende Konfliktbearbeitung derzeit im Vordergrund chinesischer Politik steht. Dennoch wäre ein Blick auch auf die jeweils möglichen Interessenkollisionen zwischen den Macht-habern in Peking und den regionalen Entscheidungsträgern mitsamt ihren Motivationen sehr aufschlußreich für eine Gesamtbewertung der Fragestellung. So bleibt der These nachzugehen, ob und inwie- weit Regionalisierungstendenzen künftig ein bedeutendes Ent-wicklungsmoment in der VR China darstellen und Gefahren wie auch Chancen für Chinas weitere Außenpolitik im Westpazifik mit sich bringen werden.

Zur Grundlage der Außenpolitik Chinas und der neuen Konstellati-on im Westpazifik zählt dabei in entscheidender Weise auch die künftige Entwicklung in den Führungsgremien des Politbüros der Kommunistischen Partei Chinas und dessen entscheidungsdominie-rendem Ständigen Ausschuss. Seit langem hat sich Jiang Zemin als ZK-Generalsekretär, Staatspräsident und Vorsitzender der bedeut-samen Militärkommission des Zentralkomitees in eine unum-schränkte Amts- und Machtfülle gebracht, die ihm in wichtigen au-ßenwirtschaftlichen und außenpolitischen Fragen, wie etwa dem von Konservativen scharf kritisierten Beitritt zur Welthandels-ordnung (WTO) und der von ihm fortgesetzten Öffnung zum We-sten, bislang entsprechende Handlungsmöglichkeiten bot. Als mo-

derierende und ausgleichende Kraft im Führungszirkel der KPCh vermochte es Jiang Zemin seit seinem Amtsantritt im Juni 1989 zudem, taktisch geschickt seine Machtposition zu festigen und zwischen den konkurrierenden Gruppen im Entscheidungszentrum um Zhu Rongji und Li Peng zu manövrieren.⁸ Die nach Tiananmen folgenden Jahre politischer Stagnation, die zu einem Teil den Auseinandersetzungen und Machtrivalitäten innerhalb des Entscheidungszentrums geschuldet war, erhöhte dabei auch die Macht- und Einflußmöglichkeiten der chinesischen Armee, die sich schon seit der Gründung der Volksrepublik China im Jahr 1949 als Bewahrer und Garant der staatlichen Souveränität und Integrität wie auch als wesentliche Kraft in der Verwirklichung der Wiedervereinigung mit Taiwan versteht. Diesen Einfluß der Volksbefreiungsarmee abzubauen und den Primat der Politik mit Hilfe des Nationalen Verteidigungsgesetzes von 1997 durchzusetzen, blieb zuletzt eine wichtige Aufgabe und ein politisch-militärischer Drahtseilakt des Staatspräsidenten.

Von grundlegender Bedeutung wird es für die Zukunft sein, welche Politbüro-Mitglieder und Partefunktionäre, nach dem möglichen Rücktritt Jiang Zemins von den Ämtern des Generalsekretärs und des Staatspräsidenten in den Jahren 2002/2003 und von Zhu Rongji im gleichen Zeitraum, in die höchsten Partei- und Staatsämter aufsteigen werden. Diesem für die weitere chinesische Außen- und Sicherheitspolitik wichtigen "Kern der vierten Führungsgeneration"

⁸ Zu Jiang Zemin siehe Willy Wo-Lap Lam: *The Era of Jiang Zemin*, Singapur 1999; Tien, Hung-Mao/Chu, Yun-Han: *China under Jiang Zemin*, London 2000.

werden als aussichtsreiche Kandidaten beispielsweise Hu Jintao, lange Zeit stellvertretender Vorsitzender der ZK-Militärikommission, oder Zeng Qinghong, ein Mitglied des ZK-Sekretariats und enger Berater Jiang Zemins, hinzugerechnet.⁹ Insofern haben die Entwicklung des politischen und wirtschaftlichen Systems, aber auch die regionalen Strukturen Chinas eine hohen Stellenwert für die Analyse und Beurteilung der bestehenden und künftigen Grundlinien chinesischer Außen- und Sicherheitspolitik.

Die Taiwan-Frage im Spannungsfeld Peking-Wahington-Taipei

In der Rangfolge seiner außenpolitischen Ziele liegt ein vorrangiges Interesse Pekings ohne Zweifel in der Wiedervereinigung mit Taiwan. An den diskutierten Konfliktzenarien einer militärischen Auseinandersetzung zwischen Peking und Taipeh sowie an den Plänen einer regionalen Kräftebalance und Sicherheitsarchitektur lässt sich die Bedeutung der Wiedervereinigungsfrage für den westpazifischen Raum ermessen. Von besonderem Gewicht und Einfluss war hierbei stets das bilaterale Verhältnis Chinas zu den USA, das in den letzten Jahren von drei wesentlichen Faktoren bestimmt wurde:

- den beiderseitigen Wirtschafts- und Handelsbeziehungen, die unter Clinton zwar davon profitierten, daß Washington die Achtung der

⁹ Ausführlicher Li Cheng: Jiang Zemin's Successors: *The Rise of the Fourth Generation Leaders in the PRC*, in: *China Quarterly*, No. 161, 2000; Liu, Jen-Kai: *Die Hauptrepräsentanten der "vierten Führungsgeneration"*, in: *China aktuell*, 2000/11, S. 1287 ff.

Menschenrechte in China nicht mehr an die Meistbegünstigungsklausel koppelte, jedoch durch die Bombardierung der chinesischen Botschaft in Belgrad am 7. Mai 1999 erheblich belastet wurden;

- der von China kritisierten amerikanischen Schutzmachtgarantie für Taiwan, die neben dem grundlegenden Taiwan Relations Act von 1979 im Frühjahr 2000 um den "Taiwan Security Enhancement Act" erweitert worden war und neue Waffenlieferungen an Taipeh vorsieht sowie
- dem umfassenden Projekt eines Raketenabwehrsystems (TMD, Theater Missile Defense) in Nordostasien, in dessen Verteidigungsparameter, ausgehend von Japan, auch Taiwan mit eingebunden und dadurch, so die Auffassung Pekings, vom Prozess der Wiedervereinigung abgehalten werden könnte.

Dass insbesondere die Waffenverkäufe an Taiwan einen der gravierendsten Streitpunkte zwischen Washington und Peking darstellen, illustriert das jüngste von der chinesischen Regierung am 21. Februar 2000 veröffentlichte Weißbuch über Taiwan, das unter dem Titel "Das Ein-China-Prinzip und die Taiwan-Frage" unmissverständlich hervorhebt, in welcher Situation von China ein militärisches Vorgehen gegenüber Taiwan zu erwarten wäre: "Würde es zu einem schwerwiegenden Ereignis kommen, sodass Taiwan unter irgendeinem Vorwand von China abgespalten würde, fiele eine ausländische Macht in Taiwan ein oder lehnte Taiwan auf Dauer eine Einigung der beiden Seiten der Taiwan-Straße zu friedlichen Verhandlungen ab, so müsste die

chinesische Regierung jedoch alle möglichen drastischen Maßnahmen, die zu erwägen sind, Gewaltanwendung nicht ausgeschlossen, ergreifen, um die Souveränität und territoriale Integrität Chinas zu wahren und das Einigungswerk Chinas zu realisieren.¹⁰

Das von China stets entschieden verfolgte Ziel der Wiedervereinigung mit Taiwan sieht man in Peking folglich durch einen Ausbau der militärischen Kooperation oder einer entsprechenden Militärhilfe für Taipei nachhaltig geschwächt und beeinträchtigt. Immerhin lag es stets auf der Grundlinie chinesischer Außenpolitik, mittels seiner diplomatischen Strategie Taiwan in der internationalen Politik zunehmend zu isolieren. Ein Vorhaben, das sich in der deutlich verringerten Zahl der Staaten widerspiegelt, die bislang an Taipei Waffen verkauft haben. Von den 1991 noch etwa 20 Staaten mit Ambitionen einer Waffenlieferung sind aktuell nur noch die USA verblieben. Dabei wird in den Bemühungen Taiwans um einen Ausbau seiner Verteidigungsfähigkeit zugleich die sicherheits- und verteidigungspolitische Zielsetzung der Regierung in Taipei erkennbar, den eigenen Abwehrschirm auszubauen und durch den Erwerb moderner Waffensysteme, wie der verbesserten Version der im Golf-Krieg verwendeten Patriot-Reketen oder neuer fortgeschrittener Militärtechnologie (PAC-3 Raketen oder in den USA angefertigter Aegis-Kriegsschiffe), abzusichern.

¹⁰ Dazu siehe "The One-China Principle and the Taiwan Issue: Text of PRC White Paper", in: *Xinhua*, February 21, 2000, in: *Foreign Broadcast Information Service (FBIS)*, Daily Report/China (DR/C); deutscher Text in: *Beijing Rundschau*, 10/2000, S. 21-32 (27).

In der Politik zwischen den USA und der VR China hat sich dabei wiederholt ein doppelseitiges Verhaltensmuster abgezeichnet. Dieses war zum einen stets von Veränderungen im internationalen System und vom Wandel im Mächtedreieck China-Russland-USA bestimmt, in dem sich zuletzt die Gewichte zwischen Peking und Moskau deutlich zugunsten der VR China verschoben hatten und Washington die Rolle der alleinigen Weltmacht übernahm.

Im Rahmen seiner Politik der "strategischen Unabhängigkeit" hat dabei für China nicht mehr die informelle antisowjetische Allianz der siebziger und frühen achtziger den besonderen Stellenwert, den sie bis zum Ende des sowjetischen Imperiums besaß. Vielmehr überwiegt heute die eigene Forderung der Übernahme einer führenden Rolle als regionaler Ordnungsmacht im Westpazifik. Zum anderen ist das Verhältnis zwischen den USA und China von einer wechselseitigen Diplomatie gekennzeichnet geblieben, die in den vergangenen 25 Jahren in einer Politik der Interessenrivalität und, unter realistischer Abwägung des eigenen Nutzenkalküls, in einer Politik der Interessenverknüpfung zum Ausdruck kam. Dass China im westpazifischen Kräftefeld so in die "Rolle eines Gegenspielers der alten Hegemonialmacht USA" aufzurücken beginnt und zugleich zu einem teilweise relevanten Partner in der Weltpolitik zu werden scheint, lässt sich anhand der unterschiedlichen Streitpunkte und den Bereichen der zwischenstaatlichen Zusammenarbeit deutlich ablesen. Dies zeigte sich in den letzten Jahren an

- den Ergebnissen der gegenseitigen Besuchsdiplomatie zwischen Jiang Zemin (1997) und Clinton (1998),
- den in ihrem Umfang beträchtlich angestiegenen Handels- und Wirtschaftsbeziehungen,
- dem von den USA befürworteten Beitritt Chinas zur WTO,
- den Spannungen in Folge des Jugoslawienkonfliktes, mit der Bombardierung der chinesischen Botschaft in Belgrad und der Intervention der NATO ohne Zustimmung des Sicherheitsrates der UN,
- der Schutzmachtgarantie gegenüber Taiwan oder
- dem geplanten Raketenabwehrsystem in Nordostasien.

Die Folgen des Konfliktes um die Botschaftsbombardierung haben hierbei erkennen lassen, dass trotz heftiger, von Pekings Führung unterstützter Protestdemonstrationen und des chinesischen Vorwurfs der Verletzung von internationalem Recht die außenpolitischen Nützlichkeitserwägungen dennoch auf beiden Seiten im Vordergrund standen. Die rasch sich abschwächende und schließlich kaum mehr zur Kenntnis genommene Konfrontation mit Washington lief aufgrund der Interessen in China und den USA sehr bald auf ein gesichtwahrendes Aushandeln der gegenseitigen Standpunkte hinaus. Während Washington sich für den angeblich versehentlichen Beschuß der Botschaft entschuldigte, für die Opfer Wiedergutmachungen in Höhe von 28 Millionen Dollar erbrachte und den WTO-Beitritt Chinas unterstützte, zahlte China drei Millionen US-Dollar als Ausgleich für die

Schäden, die bei den anti-amerikanischen Protestaktionen an US-Einrichtungen in China entstanden waren. Die anfängliche feindselige Haltung gegenüber den USA resultierte in diesem Fall nicht zuletzt aus der grundlegenden Absicht, eine ähnliche Einmischung auswärtiger Mächte in die territoriale Souveränität und Integrität Chinas zu vermeiden und eine politische wie auch kulturelle Dominanz der USA oder eines anderen Staates in der Region auf längere Sicht auszuschließen.

Amerikanische Handels- und Wirtschaftsinteressen wußte man in Peking zudem geschickt für sich einzusetzen. Für die chinesische Regierung konnte es insofern als ein Erfolg gewertet werden, daß nach den Verstimmungen in China um die private Amerika-Reise des früheren Staatspräsidenten von Taiwan, Lee Teng-hui, und nach den Taiwan-Manövern von 1995/96 Clinton bei seinem Staatsbesuch (1998) erstmals als amerikanischer Präsident einer Zustimmung der chinesischen "Politik der Drei-Nein" gefolgt war: keine Unabhängigkeit Taiwans, keine Unterstützung seiner Mitgliedschaft in einer internationalen Organisation und keine Befürwortung der Eigenstaatlichkeit des Landes im Sinne der Ein-China-Politik "Ein Land, zwei Systeme".

Nichtsdestoweniger blieben die Machthaber in Peking bemüht, auch in der Zeit einer Konfrontation mit Washington sowohl eine mögliche "strategische Partnerschaft" mit den USA als auch eine ebenso strategisch motivierte Annäherung an Russland zu suchen. Das entscheidende Kriterium chinesischer Außenpolitik, vor allem hinsichtlich ei-

ner internationalen Ordnungspolitik im Westpazifik, lag dabei bis heute in der Absicht, ein bestehendes Machtungleichgewicht zugunsten der Vereinigten Staaten langfristig zu vermeiden und durch ein entsprechendes Gegengewicht auszugleichen. China folgt damit seit vielen Jahren einer Sichtweise, die auf die Gestaltung einer multipolaren Weltordnung gerichtet ist und es mehreren Mächten erlaubt, die Strukturen und Prozesse des internationalen Systems gestalten und bestimmen zu können.

In diese Perspektive mischt sich verstärkt seit 1999 die Vorstellung von einer amerikanischen Eindämmungs- und Einkreisungspolitik, die China in den Plänen zu einem Raketenabwehrsystem bestätigt sieht und als eine asiatische Fortsetzung der NATO-Osterweiterung in Europa perzipiert. Das bedeutet jedoch nicht, dass Peking und Washington auf eine Interessenrivalität und militärisch ausgetragene Machtkonkurrenz zusteuern. Angesichts der künftigen Außen- und Sicherheitspolitik Japans und den Entwicklungen auf der koreanischen Halbinsel wird die USA von chinesischer Seite auch als Garant für eine Aufrechterhaltung der regionalen Stabilität und der Vermeidung einer gefährlichen Hochrüstung zwischen den asiatischen Staaten empfunden. Für Chinas Sicherheitspolitik hat sich, wenn auch auf längere Sicht nicht sehr erwünscht, die Militärpräsenz der USA vielmehr als ein wichtiger Faktor erwiesen. So gestattet diese nicht nur die Konzentration der chinesischen Politik auf die weitere Wirtschaftsentwicklung innerhalb des eigenen Landes, sondern erlaubt darüber hinaus eine Fortsetzung der für notwendig erachteten Doktrin- und

Strukturreform in den Streitkräften der Volksbefreiungssarmee. Greift man demnach die verschiedenen gegenseitigen Vorwürfe und Probleme auf, wie sie zuletzt in der Behauptung einer chinesischen Spionagetätigkeit in den USA oder der Wahlkampffinanzierung von Demokraten durch chinesische Gelder entstanden waren, und stellt sie den positiven Bemühungen um eine Zusammenarbeit gegenüber, so lässt sich das Verhältnis USA-China wohl am ehesten mit einem Wandel zwischen Krisenfälligkeit und taktischen Kompromissen illustrieren.

Die Beziehungen Chinas zu Japan und Korea

Von ebenso weitreichender Bedeutung für China ist das zwischen Washington und Tokio nach etlichen Jahren intensiver Debatten am 16. August 1999 vereinbarte Abkommen über die gemeinsame technologische Forschung an einem zu installierenden Raketenabwehrsystem. Das hierzu von den Verteidigungsministerien ausgehandelte Memorandum of Understanding sieht u.a. vor, dass das als "Navy Theater Wide" (NTW) System bezeichnete Projekt einer mobilen see-gestützten Abwehr in den kommenden Jahren ausgearbeitet und erweitert werden soll. Dieses für die Beziehungen zwischen China und Japan äußerstbrisante Thema wurde zwar schon 1996 in ersten besorgten Äußerungen Pekings erwähnt und besonders kritisch beurteilt. Doch eine eindeutige, ablehnende Haltung war aufgrund der zunächst

von Peking für unsicher und wenig realisierbar gehaltenen Entwicklung eines solchen Abwehrschildes kaum vernehmbar.

Weit entschlossener regte sich Widerstand in chinesischen Regierungskreisen mit der zunehmenden Konkretisierung des amerikanischen Projektes. In Peking lehnt man dabei die offizielle Stellungnahme Japans ab, dass das geplante Verteidigungssystem in erster Linie dazu gedacht sei, einer militärischen Bedrohung aus Nordkorea vorzubeugen. Vielmehr sah man darin den von Tokyo unternommenen Versuch, nur zu öffentlichen und die Nachbarstaaten beruhigenden Zwecken eine solche Stellungnahme vorzulegen. Für den Direktor der Abteilung für Waffenkontrolle und Abrüstung im chinesischen Außenministerium stand es vielmehr außer Frage, dass die Bedrohungsanalyse Japans lediglich als "Vorwand" einer weitreichenderen Zielsetzung gesehen werden müsse.¹¹

In einer strikten Ablehnung der TMD-Pläne ist Chinas Interessenlage hierbei von sechs wesentlichen Faktoren gekennzeichnet:

1. der Sorge um einen sich bis auf Taiwan erstreckenden Raketenabwehrschild,
2. der Gefahr einer verringerten Abschreckungsfähigkeit, die langfristig nachteilige Auswirkungen auf die außen- und sicherheitspolitische Durchsetzungsfähigkeit Chinas nehmen könnte,

¹¹ Siehe Urayama, Kori J.: *Chinese Perspectives on Theater Missile Defense: Policy Implications for Japan*, in: *Asian Survey*, Vol. XL, No. 4, July/August 2000, S. 601.

3. der Möglichkeit einer dadurch eingeleiteten Remilitarisierung Japans, mit negativen Folgen für eine bislang verdeckte Machtrivalität zwischen Peking und Tokio,
4. einem weiteren Ausbau und machtpolitischen Gewicht der amerikanisch-japanischen Allianz,
5. den entsprechenden Folgen einer regionalen Aufrüstung unter den Nachbarstaaten, sowie
6. einer Beeinträchtigung der eigenen, u.a. auf einer Politik der friedlichen Koexistenz beruhenden regionalen Ordnungspolitik, die vor allem in den Bereichen der Wirtschaft, des Außenhandels und der Sicherheit von jeglicher krisenhafter Entwicklung entlasten soll.

Vor allem würde damit die außenpolitische Zielsetzung Chinas eingeschränkt bleiben, eine Vormachtrolle in der Region Ostasiens zu übernehmen und so in entscheidender Weise die Strukturen und Prozesse im internationalen System des Westpazifik zu beeinflussen. Das heißt, die Beziehungen zwischen China und Japan sind in diesem Rahmen von zentraler Bedeutung für die Sicherheitslage in Ostasien und die Außenpolitik Chinas. Dabei ist auf das zwischenstaatliche Verhältnis Peking-Tokyo durchaus ein sehr eigener historisch bedingter Maßstab anzulegen, der die beiderseitigen diplomatischen Beziehungen bisher bestimmt hat. Dennoch sind die Beziehungen zwischen China und Japan stets auch ein Abbild der jeweiligen Asien- bzw. Chinapolitik der USA, insofern sich eine Phase der Zusammenarbeit oder der Kon-

frontation in den sino-amerikanischen Beziehungen stets auch auf die Politik Japans im Sicherheitspakt mit den USA auswirkt. Dies gilt nicht weniger in umgekehrter Weise.

Über fünf Jahrzehnte hatte sich Peking mit dem Sicherheitsbündnis zwischen den USA und Japan mehr oder weniger arrangieren können, soweit sich damit nicht das von China befürchtete Ziel der japanischen Außenpolitik verband, auf eine gleichberechtigte Partnerschaft mit den USA zu drängen und durch die Übernahme eigener militärischer Aufgaben, auch über UN *Peace Keeping* Missionen in Kambodscha, schrittweise die verfassungsmäßige Beschränkung des Einsatzes japanischer Selbstverteidigungsstreitkräfte auszuhöhlen.

Wenngleich das Verhältnis zu Japan gerade in der Zeit des Ost-West-Konfliktes weitgehend von den Beziehungen zwischen China und der Sowjetunion abhängig war, und das Politbüro der KPCh selbst in den siebziger Jahren eine diplomatische Normalisierung und Annäherung zu Japan in hohem Maße befürwortet hatte, so bleibt in China ein wesentliches Unbehagen gegenüber der künftigen Rolle Japans und seiner militärischen Eigenverantwortlichkeit innerhalb der Allianz mit den USA. Im Hinblick auf das Koordinatensystem des Westpazifik wird von chinesischer Seite daher nicht selten ein für die Zukunft mögliches Sicherheitsdilemma formuliert: "It (the alliance, A.d.Verf.) is at best searching for targets and at worst aiming at China."¹²

¹² So die Auffassung von Yu Bin: "Containing by Stealth: Chinese Views of and Policies Towards America's Alliances with Japan and Korea after the Cold War", Discussion Paper, Asia-Pacific Research Center, Stanford University, September 1999, S. 5; siehe

In Betracht zu ziehen ist dabei eine wohl auch in den nächsten Jahren fortbestehende ambivalente Politik Chinas gegenüber Japan: so vermag Peking zum einen stets die Vergangenheit in einer Weise zu instrumentalisieren, und die historische Schuld Japans als ein Mittel zu nutzen, um politische oder wirtschaftliche Ziele gegenüber Tokyo weitaus einfacher durchzusetzen; zum anderen hat es China in den letzten Jahren nie außer Acht gelassen, dass Japan ein enorme Wirtschaftsmacht darstellt, von deren ökonomischer Stärke auch Chinas wesentlich profitieren kann. Vorwürfe an die Adresse Japans wegen der Verehrung von Kriegsverbrechern wechseln daher oft mit gegenseitigen Gesten und Besuchskontakten, wie sie im China-Besuch von Ministerpräsident Obuchi im Jahre 1999 und dem Staatsbesuch von Jiang Zemin im November 1998 zum Ausdruck kamen.

Aufgrund seiner über viele Jahrzehnte bestehenden konfrontativen Situation ist für die künftige Interessenkonstellation das Verhältnis zwischen Nord- und Südkorea, und damit das Problem der Wiedervereinigung von beiden koreanischen Staaten von noch weitreichenderer Bedeutung. Soweit von einer Zäsur überhaupt gesprochen werden kann, war das wenig prognostizierte und seit über fünfzig Jahren erste Gipfeltreffen zwischen dem nordkoreanischen Staatschef Kim Jong Il und dem südkoreanischen Präsidenten Kim Dae Jung ein wirkungsmächtiges Ereignis der internationalen Politik in Ostasien. War mit der Errichtung der beiden ideologisch, politisch und sozio-ökonomisch völlig konträren Staaten (1948) und nach einem opferrei-

auch Christensen, Thomas: *China, the U.S.-Japan Alliance, and the Security Dilemma in East Asia*, in: *International Security*, Vol. 23, No. 4, 1999, S. 49-80.

chen Bruderkrieg (1950-1953) noch in der Ära Kim Il Sung eine Annäherung kaum realisierbar, so schuf der Besuch von Kim Dae Jung in Pyongyang am 13. Juni 2000 eine neue Ausgangssituation in der Korea-Frage.

Eingeleitet von der südkoreanischen Nordpolitik unter Roh Tae Woo und initiiert von Kim Young Sam sollte die von Präsident Kim Dae Jung seit 1998 verfolgte "Sunshine Diplomacy" wesentlich dazu beitragen, eine erste wirksame Annäherung zwischen Seoul und Pyongyang zu ermöglichen. Einen maßgeblichen Anteil daran, vor allem hinsichtlich der nordkoreanischen Position, hatte nicht zuletzt China, das, in unmittelbarer geographischer Nähe liegend, die koreanische Halbinsel seit dem Ende des Zweiten Weltkrieges als eine grundlegende Interessensphäre der chinesischen Außen- und Sicherheitspolitik betrachtet.

Hatte Peking dabei stets einseitig das Regime in Pyongyang unterstützt, so wechselte die chinesische Regierung Anfang der neunziger Jahre zu einer ambivalenten Koreapolitik, indem sie einerseits von Nordkorea wirtschaftliche Reformbemühungen forderte, wie sie in China bereits eingeleitet worden waren, andererseits aus eben diesen ökonomischen Gründen diplomatische Beziehungen mit Seoul (1992) aufzunehmen bereit war. In den letzten Monaten konnte hierbei erneut festgestellt werden, dass Peking offensichtlich darum bemüht war, Einfluß auf Nordkoreas außen- und sicherheitspolitische Entscheidungen zu nehmen. Was nicht ausschließt, dass Kim Jong Il selbst darauf bedacht ist, die Beziehungen zu Pyongyangs langjährigem Mentor weiterhin stabil zu halten.

Bereits 1994 waren die Bemühungen der USA gescheitert, die Bedingungen für ein erstes Gipfeltreffen zwischen beiden koreanischen Präsidenten zustande zu bringen. Da der nordkoreanische Staatschef Kim Il Sung frühzeitig verstorben war, scheiterte auch dieser letzte Versuch eines inter-koreanischen Dialogs auf höchster Ebene.

Es hat sich indessen gezeigt, dass in den vergangenen Monaten, und insbesondere kurze Zeit vor dem Gipfeltreffen im Juni 2000 China darum bemüht war, Pyongyangs Entscheidungsverhalten maßgeblich zu beeinflussen. Nur zwei Wochen vor dem historischen Gipfel war Kim Jong Il am 29. Mai offenkundig zu einem zweitägigen Geheimbesuch in Peking eingetroffen, um dort u.a. mit Präsident Jiang Zemin über die jüngste Entwicklung in den innerkoreanischen Beziehungen zu beraten. Dass Pekings Staatsführung, wie schon in den zurückliegenden Jahren, daran interessiert war, mögliche Veränderungen im benachbarten Korea mitzugestalten, könnte ebenso für den ungewöhnlichen Besuch Kim Jong IIs in der chinesischen Botschaft in Pyongyang am 5. Mai 2000 verantwortlich sein, um dort in interner Abstimmung mit China die Grundlagen für alle weiteren innerkoreanischen Kontakte vorab zu besprechen. So kam es nicht nur wenige Tage später zu einem Geheimtreffen zwischen süd- und nordkoreanischen Vertretern in Singapur und zu entsprechenden nicht-offiziellen Verhandlungen in Shanghai. China war auch der Gesprächsort sämtlicher nachfolgender Zusammenkünfte, die am 10. April in der gemeinsamen Ankündigung eines innerkoreanischen Gipfeltreffens ihren Höhepunkt fanden.

In diesem Kontext umfangreicher Einflußnahme Pekings lassen sich verschiedene, insgesamt jedoch zusammenhängende außenpolitische Motivationen und Zielsetzungen der chinesischen Entscheidungsträger ablesen. (1.) Solange ernsthafte Spannungen auf der koreanischen Halbinsel bestehen, werden amerikanische Streitkräfte in Südkorea, in unmittelbarer Nähe zum chinesischen Territorium, stationiert bleiben. (2.) Das oft wenig kontrollierbare Verhalten Nordkoreas, insbesondere sein Rüstungsprogramm zur Entwicklung von Langstreckenraketen, diente den USA bislang als Rechtfertigung ihrer Verteidigungsanstrengungen (TMD), die von Peking als direkte Bedrohung Chinas empfunden werden. (3.) Die Regierung in Pyongyang an den Verhandlungstisch zu bringen, könnte aus chinesischer Perspektive darüber hinaus zu einer größeren Bereitschaft Südkoreas beitragen, in umfangreicherem Maße im Westen Chinas zu investieren. (4.) Neben der Möglichkeit, durch eine Erleichterung der Bedingungen für eine Wiedervereinigung in Zukunft Einfluß auf die koreanische Halbinsel nehmen zu können, ist das Anknüpfen an alte historische Bindungen zu Korea dazu gedacht, Japan auf Distanz zu halten und keinerlei Einflußchancen gegenüber Korea zu eröffnen, als auch die Gelegenheit zu nutzen, (5.) im wiedervereinigten Korea bestenfalls einen Bündnispartner, zumindest aber einen neutralen Nachbarn für sich zu gewinnen.

Vor diesem Hintergrund scheint die chinesische Regierung daher besorgt zu sein, dass die Verhandlungen zu schnell und unkontrollierbar verlaufen und letztlich vorteilhaft direkt für Südkoreas, indirekt für Amerikas Interessen beendet werden könnten.

China als regionale Ordnungsmacht oder künftige Weltmacht ?

Ein Blick auf die erwähnten Problem- und Handlungsfelder chinesischer Politik zeigt auf, dass die Mächtebalance in Ostasien, und damit auch die Interessenkonstellation, sich im Wandel befindet und auch für China eine neue Definition seiner außenpolitischen Rolle im Westpazifik erfordert.¹³ Vielmehr regional als global wird China in den kommenden Jahren zu einer zentralen politischen Macht im Westpazifik bzw. dem asiatisch-pazifischen Raum aufsteigen. Den Auffassungen über eine Weltmacht China ist dabei für die nächsten eineinhalb Generationen wohl eher kaum zuzustimmen.

Auch wenn Überlegungen dahin gehen mögen, dass China sich in der Weltpolitik einerseits als zunehmend kooperationsfähiger Partner zu erweisen versucht, ohne jedoch die Kriterien eines modernen Staates in der internationalen Politik gegenwärtig zu erfüllen, so ist andererseits auch jene Vermutung sorgfältig zu untersuchen, dass als Ausgleich zur führenden Rolle der amerikanischen Weltmacht eine neue Zusammenarbeit im Beziehungsdreieck Indien - Russland - China entstehen könnte.¹⁴ Weitauß deutlicher zeichnet sich eine potenziell neue Mächtekonfiguration in Ostasien ab. Im Fernen Osten des informatiellen Zeitalters erlebt das internationale System wichtige Strukturveränderungen, wobei im Rahmen dieser Analyse die Fragen der Glo-

¹³ Als neue profunde Studie dazu siehe Luther, Susanne/Opitz, Peter J. (Hrsg.): *Chinas Rolle in der Weltpolitik*. München 2000 (Argumente und Materialien zum Zeitgeschehen 25, Hanns-Seidel-Stiftung)

¹⁴ Näher dazu Shambaugh, David: *Facing Relativity in China Policy*, in: *Foreign Affairs*, Vol. 80, No. 1 (January/February 2001), S. 50-65; Calder, Kent E.: *The New Face of Northeast Asia*, in: cbda, S. 106-124.

balisierung und wirtschaftlichen Interdependenz sowie der Demokratisierung und "Zivilisierung" einerseits, die Bedeutung des Staates in der Politik Ostasiens andererseits, nicht näher angesprochen werden konnten. China mag im Augenblick zwar, wie Paul Dibb hervorhebt, als die einzige Macht erscheinen, die über das Potenzial verfügt, den USA die Führungsrolle im 21. Jh. streitig zu machen.¹⁵ Hierbei scheint es der chinesischen Staatsführung jedoch momentan weniger relevant, einen Weltmachtstatus zu erlangen als zunächst die Bedeutung einer regionalen Ordnungsmacht, die ihren Anspruch aufgrund der geografischen, traditionell historischen und kulturellen Basis als asiatische Macht zu legitimieren vermag. China muß dabei nicht nur als kultureller, sondern auch als maßgeblicher politischer Akteur in der weiteren Entwicklung des Westpazifik gesehen und bewertet werden. Das richtige Ausloten und Gewichten der außen- und sicherheitspolitischen Motivationen und Zielsetzungen der chinesischen Regierung könnte hierbei den Weg ebnen für die Möglichkeit einer stärkeren Kooperationsfähigkeit und -willigkeit Chinas und dessen Wandel zu einem modernen Staat in der internationalen Politik des 21. Jahrhunderts.

¹⁵ Dibb, Paul: *Towards a New Balance of Power in Asia (Adelphi Papers 295)*, Oxford u.a. 1995.

Die Autoren dieses SONDERBANDES sind/waren am Lehrstuhl
für INTERNATIONALE POLITIK tätig.

SCHWARZ JÜRGEN, PROF. DR. PHIL., geb. am 9. Januar 1936 in Essen

- 1956-62 Studium der Politikwissenschaft und Soziologie, Geschichte, Philosophie und Völkerrecht an den Universitäten Köln und Freiburg
- 1962 Promotion Universität Freiburg
- 1963-64 Post-Graduierten-Studium an der Universität Genf, Institut de Hautes Etudes Internationales
- 1964-73 Wissenschaftlicher Referent und Fachgruppenleiter im Forschungsinstitut der Stiftung Wissenschaft und Politik in Ebenhausen
- 1968-69 John F. Kennedy Fellow an der Harvard University
- 1973-75 Wissenschaftlicher Oberrat und Universitätsdozent (Professor) für Internationale Politik an der Universität Hamburg
- seit 1975 Universitätsprofessor (C 4) für Internationale Beziehungen und Direktor des Instituts für Internationale Politik und Völkerrecht der Universität der Bundeswehr München
- 1978-79 Distinguished Scholar der Heritage Foundation Washington, D.C.
- 1982-83 NATO Research Fellow in Brüssel
- seit 1977 Herausgeber der *BEITRÄGE ZUR INTERNATIONALEN POLITIK*
- seit 1982 Herausgeber der *TEXTE ZUM STUDIUM DER INTERNATIONALEN BEZIEHUNGEN*
- seit 1997 Herausgeber der Schriftenreihe *ORDO INTERNATIONES* und *STUDIEN ZUR INTERNATIONALEN POLITIK* (erschienen im Peter Lang Verlag)

BUCHHOLZ FRANK, DR. RER. POL.,
von 1991 bis 1993 Wissenschaftlicher Mitarbeiter

FAHRNER ANDREAS R., DR. RER. POL.,
von 1994 bis 1999 Wissenschaftlicher Mitarbeiter

HEIEIS LUTZ OTL I.G., DIPL. SC. POL. UNIV.,
seit 1995 Wissenschaftlicher Mitarbeiter

HERRMANN WILFRIED, OTL I.G., DR. RER POL. DIPL. PÄD.,
von 1993 bis 1994 Wissenschaftlicher Mitarbeiter

ROSE JÜRGEN, OTL, DIPL. PÄD.,
von 1991 bis 1994 Wissenschaftlicher Mitarbeiter

ROTTE RALPH, DR. RER. POL. HABIL.,
seit 1996 Lehrbeauftragter

SELLER HANNS-FRANK, DR. RER.POL.,
von 1989 bis 1995 Wissenschaftlicher Mitarbeiter
seit 1996 Lehrbeauftragter

TKACZYŃSKI, JAN WIKTOR, DR. RER. POL. HABIL.,
seit 2000 Lehrbeauftragter

VOGEL CHRISTOPH ULRICH, DR. RER. POL.,
von 1995 bis 1999 Wissenschaftlicher Mitarbeiter

WILHELM ANDREAS, DR. PHIL.,
seit 1999 Wissenschaftlicher Mitarbeiter
und Lehrbeauftragter

Am Institut für Internationale Politik zuletzt erschienen:

BEITRÄGE ZUR INTERNATIONALEN POLITIK

Nr. 22: Steffen Meder:
China im 21. Jahrhundert, München 2000

Nr. 23: Francisco Aguilera Iborra:
Gibraltar – Optionen unter Berücksichtigung der internationalen Politik und
des völkerrechtlichen Rahmens, München 2000

Nr. 24: Peter Schneider:
The Evolution of NATO: The Alliance's Strategic Concept and its
Predecessors, 1945-2000, München 2000

TEXTE ZUM STUDIUM DER INTERNATIONALEN BEZIEHUNGEN

Nr. 12: Heinrich Schnell: Kaliningrad. Die Entwicklungschancen der russischen
Exklave, München 1998

Nr. 13: Ralph Rotte: The Democratic Peace and International Use of Force: Doubts about
the 'Monadic Hypothesis, München 1999

Nr. 14: Ralph Rotte: "Kurzes 20. Jahrhundert", Globalisierung und "Kampf der
Kulturen": Die Jahrhundertwende als Referenzpunkt für das internationale
System der Gegenwart, München 2000

DOKUMENTE UND ARBEITSMATERIALIEN ZUR INTERNATIONALEN POLITIK

Nr. 1: Jürgen Schwarz / Hanns-Frank Seller: Die Integration Europas (EU, WEU, KSZE),
München 1995

Nr. 2: Jürgen Schwarz/Hanns-Frank Seller:
Politisches System und Außenpolitik der USA, München 1994, Neuauflage 2000

STUDIEN ZUR INTERNATIONALEN POLITIK im Peter Lang Verlag

Band 1: Jürgen Schwarz / Jan Wiktors Tkaczynski / Ulrich Vogel: Polen und die neue
NATO. Modalitäten der Integration, Frankfurt/M. 1997

Band 2: Andreas Ralf Fahrner: Die Rolle der russischen Streitkräfte im politischen System
der Russischen Föderation, Frankfurt/M. 1999

Band 3: Christoph Ulrich Vogel: Stabilitätstransfer durch die NATO am Beispiel Polens.
Souveräner Staat und internationale Organisation als Akteure und
Sicherheitsproduzenten im internationalen System, Frankfurt/M. 1999

ORDO INTER NATIONES

Bisher erschienen:

- 1/1997: Jürgen Schwarz: Deutschland im Strukturwandel Europas
- 2/1997: Jürgen Schwarz: Strukturen des europäischen Sicherheitssystems - 50 Jahre nach Potsdam
- 3/1997: Ralph Rotte: Diversions Foreign Policy, Domestic Affairs, and the Maastricht Treaty
- 4/1997: Andreas Fahrner / Jürgen Schwarz / Hanns-Frank Seller / Jan Wiktor Tkaczynski / Ulrich Vogel: Die Integration Polens in die Nordatlantische Allianz
- 5/1998: Franz Walter: Zur Lage der russischen Streitkräfte und zur eingeleiteten Militärreform
- 6/1998: Stephan Maninger: Ethnische Konflikte entlang der Entwicklungsperipherie
- 7/1999: Hanns-Frank Seller: Die neue Dynamik in den weltpolitischen Strukturen und Prozessen an der Schwelle zum 21. Jahrhundert
- 8/1999: Ralph Rotte: Immigration Control in United Germany: Toward a Broader Scope of National Policies
- 9/1999: Stephan Maninger: Kosovo - Eine Frage der Lehre
- 10/2000: Ralph Rotte: Der Liberale und Demokratische Frieden als "neues Paradigma" der Internationalen Politik? Ein kritischer Überblick.
- 11/2000: Guido Rossmann / Jan Wiktor Tkaczynski: Die Fonds der Europäischen Union als wirtschaftspolitische Instrumente bei der Erweiterung der Gemeinschaft
- 12/2000: Hanns-Frank Seller: Die Globalisierung und der moderne souveräne Staat im int. System des 21. Jahrh.
- 13/2000: Schwarz Jürgen: Grundzüge und aktuelle Entwicklungen der US-Außenpolitik
- 14/2000: Wilhelm Andreas: Kontinuität oder Wandel – ein neues Grand Design der US-Außenpolitik?
- 15/2000: Ralph Rotte: Die "Ölkrise 2000" aus der Sicht der Internationalen Politischen Ökonomie